

“Mobilità Umana il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”. Studio specifico del documento intergovernativo, internazionale, adottato in sede, di Conferenza Intergovernativa, l'11 dicembre 2018, a Marrakech, e approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 19 dicembre 2018.

Indice:

Com'è nato il <i>Global Compact for Migration</i>	pag. 2
<i>Global Compact for Migration</i> – Inquadramento Sistemico.....	pag. 5
Le politiche dell'Unione Europea.....	pag. 7
La cornice della cooperazione internazionale nel <i>Global Compact for Migration</i>	pag. 9
I diritti umani fulcro del <i>Global Compact for Migration</i>	pag. 10
<i>Conclusioni</i>	pag. 16
<i>Bibliografia</i>	pag. 18

*“L’umanità (l’essere umano) è essa stessa una dignità:
l’uomo non può essere trattato dall’uomo come un semplice mezzo,
ma deve essere trattato sempre anche come un fine.
In ciò consiste la sua dignità”*

(Immanuel Kant, nella Fondazione della metafisica dei costumi 1785)

“Mobilità Umana”

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration

Al Vertice delle Nazioni Unite, il mondo si è riunito attorno a un progetto sulle migrazioni, nel solco del dialogo globale e cooperazione internazionale.

Gli Stati membri dell'ONU hanno raggiunto un accordo per consenso, su un potente documento, di risultato, denominato *Patto Globale per la Migrazione*. È il primo accordo negoziato intergovernativo, preparato, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, per coprire tutte le dimensioni della migrazione internazionale, in modo globale e completo.¹ Il Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration- GCM*)² è un documento che prevede la condivisione di linee guida generali sulle politiche migratorie, al fine di dare una risposta coordinata e globale, al fenomeno dei flussi migratori, su qualsiasi versante di criticità, internazionale.

E' stato adottato, in sede, di Conferenza Intergovernativa, l'11 dicembre 2018, a Marrakech, e quindi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 19 dicembre 2018, dove ha ricevuto il voto favorevole di 152 Paesi, voto contrario di 5, mentre 12 Paesi (tra i quali l'Italia) si sono astenuti.³

Per comprendere, con un'ottica multilivello e interdisciplinare, la mia analisi e studio, sulla nuova *governance globale* delle migrazioni al livello internazionale; bisogna, necessariamente, prendere in considerazione, la cornice statistica di dati passati, a fronte dei *trend* demografici, della globalizzazione (intesa *tout court*), dei cambiamenti climatici e le crisi governative, negli stati nazionali.

Un abitante del pianeta su 7 non vive dove è nato. Nel 2015 si registravano circa 244 milioni di emigrati internazionali (oltre a 700 milioni di migranti interni): il 3,3% della popolazione mondiale (era il 2,9% nel 1990). In valore assoluto, la crescita è netta rispetto ai 175 milioni del 2000, e ai 154 milioni del 1990. Nel 2013 la cifra era di 232 milioni, il 69% proveniva dal Sud del mondo e 175 milioni erano i lavoratori (il 5% dell'intera forza lavoro del pianeta).

Nei paesi sviluppati, nel 2013 gli immigrati costituivano quasi l'11% della popolazione totale (il 9% nel 2000), mentre era inferiore al 2% nella media dei paesi in via di sviluppo. In base ai dati del 2013, tra i migranti internazionali, uno su dieci ha meno di 15 anni; e quattro su dieci risiedono in paesi in

¹ <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

² In seguito sono usati come sinonimi anche *Patto Globale/ Patto Globale per la Migrazione / o Global Compact*

³ <https://temi.camera.it/leg18/temi/global-compact-on-migration.html>, Camera dei deputati_ Studi Affari Esteri (19 febbraio 2019)

via di sviluppo, verso i quali nel 2014 sono affluite rimesse per 435 miliardi di dollari (nel 2015, 454 miliardi di dollari).⁴

Nel 2016 i profughi sono stati stimati in 65 milioni di persone; occorre distinguerli tra categoria di apolidi⁵ e categorie di persone forzatamente sradicate dai loro paesi di origine, quali: rifugiati, sfollati interni, richiedenti asilo, senza dimenticare i migranti morti nei percorsi di fuga.

1- Com'è nato il *Global Compact for Migration*

A partire dal 2006, si è perseguita l'idea e la creazione di una “*comunità internazionale di intenti*” con la costruzione di piattaforme di comunicazione nel rispetto del dialogo reciproco, ad alto livello, delle strutture istituzionali delle Nazioni Unite.

Il punto di partenza è la *Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo, del Cairo, 1994*⁶; che ha visto emergere il consenso della comunità internazionale, sulla costruzione di un nuovo modello di sviluppo basato sulla centralità del fattore umano. In un'ottica, di attenzione allo sviluppo globale della persona, la Conferenza del Cairo, ha posto l'accento, sulla necessità di riconoscere l'interazione esistente tra le tematiche della popolazione in senso tradizionale e quelle più articolate. Sia, al vertice sull'ambiente di Rio de Janeiro (Rio+ 20, 2012)⁷, come in ulteriori appuntamenti mondiali, le migrazioni erano tra i punti all'ordine del giorno delle agende, internazionali.

Tra questi, due segmenti di dialogo ad Alto Livello, quali: il *Primo Dialogo di Alto Livello*, nel 2006, che ha messo in luce il grande impegno degli Stati membri dell'ONU, delle agenzie delle Nazioni Unite, degli osservatori, delle organizzazioni non governative, della società civile e in generale del

⁴ Vedi nota 9

⁵ Apolidi: La *Convenzione del 1954 sullo Status delle Persone Apolide* è il nucleo centrale del regime internazionale, per la protezione delle persone apolide. Tale Convenzione enuncia una definizione universale di “persona apolide” e fornisce una serie di principi che informano il trattamento che deve essere accordato a costoro. La Convenzione assicura che chi si ritrova in una condizione di apolidia, non sia destinato a una vita senza sicurezza e dignità. La Convenzione del 1954, resta l'unico Trattato Internazionale finalizzato a determinare, degli standard di trattamento, per le persone apolide. E' stata approvata, a New York, il 28 settembre 1954.

Un apolide (dal greco *a-polis* “senza città”) è un uomo/ o donna che non possiede la cittadinanza, di nessuno stato. La condizione di apolidia non dipende da una scelta/ o dalla volontà dei singoli. Si è apolide per una (o più) delle seguenti ragioni: **1**- se si è figli di apolide/ o se si è impossibilitati a ereditare la cittadinanza dei genitori; **2**- se si è parte di un gruppo sociale cui è negata la cittadinanza, sulla base di una discriminazione; **3**- se si è profughi a seguito di guerre /o occupazioni militari; **4**- per motivi burocratici, se lo Stato di cui si era cittadini si è dissolto e ha dato vita a nuove entità nazionali (è questo il caso dell'ex Urss o della ex Jugoslavia); **5**- per incongruenze e lacune nelle leggi sulla cittadinanza dei diversi Stati.

La Convenzione sullo status degli apolide, **in Italia**, è divenuta esecutiva il 1 febbraio in 1962, con la Legge 306. Il 10 settembre 2015, il Parlamento italiano ha finalmente approvato in via definitiva la Legge di adesione alla *Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, del 1961*.

⁶ <https://www.unfpa.org/icpd> United Nations Population Fund

⁷ https://www.senato.it/2847?categoria=119&voce_sommario=68&active_tab_25292=3467, Una rappresentanza del Parlamento Italiano ha partecipato, al segmento ministeriale (20-22 giugno 2012) della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, denominata *Rio+20* che si è svolta a Rio de Janeiro dal 20 al 22 giugno 2012. La Conferenza, a cui hanno partecipato governi e organizzazioni internazionali e non governative, è stata principalmente dedicata ai temi dell'economia verde e della *governance ambientale globale* e si è conclusa con l'adozione di un documento finale intitolato: *Il futuro che vogliamo*.

settore privato ad esaminare le relazioni e sinergie tra la migrazione internazionale e lo sviluppo.⁸ Seguìto, dal *Secondo Dialogo di Alto Livello* tenutosi il 3 e 4 ottobre 2013, a New York, incentrato sull'individuazione di misure concrete per rafforzare la coerenza e cooperazione su tutti i livelli, per potenziare i benefici della migrazione internazionale, quali destinatari gli stessi migranti e i Paesi coinvolti, sottolineando la stretta relazione che essa ha con lo sviluppo e riducendo ogni implicazione, sul piano negativo.⁹

Parallelamente, nel 2007, ulteriore punto d'incontro si è sviluppato al *Forum Globale su Migrazione e Sviluppo*, (GFMD),¹⁰ con la finalità di favorire gli scambi e la collaborazione concreta tra Stati e altri attori attivi negli ambiti della migrazione, dello sviluppo e cooperazione internazionali; in tali linee programmatiche è proseguito un percorso di lavori preparatori, con l'impegno collettivo di migliorare la materia della migrazione internazionale, su tutti i suoi punti cruciali. Seguìto. Nel mandato, 2008-2014, dall'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani, conferito a Navi Pillay, che nell'anno 2010, rivestiva anche la carica di Presidente del *Gruppo sulle Migrazioni Globali*, (GMG), composto da 16 agenzie.¹¹ Nell'arco temporale, descritto, Navi Pillay rappresentava il Segretario Generale, al *Forum Globale, di Puerto Vallarta*, tenutosi in Messico, dall' 8 all'11 novembre 2010, dove si discuteva su "*Partenariati per la migrazione e per lo sviluppo umano: proprietà condivisa - responsabilità condivisa*". Migrazione e sviluppo, diritti umani di tutti i migranti ed emigrazione irregolare sono stati i temi, all'ordine del giorno, del suddetto Forum.

Le premesse erano basate sulla posizione assunta dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) - informava una nota dell'Onu - che aveva assunto la Presidenza, a rotazione, del *Gruppo sulle Migrazioni Globali* (GMG) nel luglio 2010, riservando attenzione alla promozione e alla tutela dei diritti umani di tutti i migranti, in particolare, di coloro che sono in situazioni, irregolari. Il 30 settembre 2010, i membri del GMG, in una riunione presieduta dall'Alto

⁸ l'analisi delle cause, che danno origine alle migrazioni internazionali e le conseguenze sociali, le rimesse, lo sviluppo dei loro paesi di origine, soprattutto nel quadro di un rafforzamento della migrazione circolare di lavoratori altamente qualificati; l'attenzione speciale alle donne, poiché quasi la metà tra i migranti sono donne in cerca del rafforzamento delle loro capacità e delle loro iniziative imprenditoriali, meritevoli di provvedimenti che disciplinino le particolari circostanze ed esperienze e che riducano la loro vulnerabilità allo sfruttamento e all'abuso. Inoltre, le donne e minori vittime di traffici illeciti hanno diritto ad una protezione speciale; la promozione di accordi di cooperazione internazionale e a livello regionale per la disciplina della migrazione sicura, legale e ordinata.

⁹ Commissione Europea, Comunicato stampa, Bruxelles, 2 ottobre 2013

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_13_898, Cita, "nel 2013 i migranti internazionali sono 232 milioni (pari al 3,2% della popolazione mondiale), rispetto ai 175 milioni del 2000 e ai 154 milioni del 1990."

¹⁰ Forum mondiale su migrazione e sviluppo (Global Forum on Migration and Development, GFMD) è una piattaforma di dialogo informale e globale sulla migrazione e sullo sviluppo creata nel 2007, in seguito, al *Primo Dialogo di Alto Livello*, sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo, sotto la guida dell'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan. Ha sede a Ginevra.

¹¹ Sia il Forum Globale (un forum intergovernativo annuale a cui partecipano circa 150 paesi) sia il Gruppo sulle Migrazioni Globali sono stati istituiti nel 2006 come strumenti per affrontare più efficacemente le tematiche relative alla migrazione.

Commissario Pillay, hanno adottato una dichiarazione congiunta per la tutela dei diritti umani dei migranti, in situazione irregolare.¹²

Le piattaforme del *Gruppo sulle Migrazioni Globali, (GMG)*, composto da 14 agenzie Onu, oltre alle organizzazioni istituzionali internazionali, ossia, all'*Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)* e alla *Banca Mondiale*, si propose di garantire una maggiore coerenza alla risposta internazionale, sullo spostamento dei flussi migratori, nelle loro criticità, oltre, che di dare più ampia attuazione a tutti gli strumenti legali, pertinenti.

Questo processo di dialogo descritto, ha offerto dei risultati ufficiali.

Nel settembre 2016, l'Assemblea Generale dell'ONU, ha deciso, attraverso l'adozione della Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti¹³, con la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale, il 19 settembre 2016¹⁴, di sviluppare e sottoscrivere un *Patto Globale per una Migrazione Sicura, Ordinata e Regolare*. La Dichiarazione di New York è stata presentata come uno spartiacque, nello sviluppo, del regime giuridico delle migrazioni internazionali¹⁵. La natura, non vincolante, della Dichiarazione e il coordinamento dei negoziati, per il *Global Compact for Migration* da parte di organismi di natura tecnica, con esperienza specifica, contribuiscono alle peculiarità, di questo documento. Due elementi hanno concorso a rafforzarne l'impatto: la natura ibrida del risultato finale e le tempistiche. Quanto al primo elemento, benché i patti globali rientrino nel *soft law*, la previsione della loro adozione formale (nell'un caso attraverso una Conferenza Intergovernativa, nell'altro, in sede, all'Assemblea Generale ONU), li rende una sorta di "*soft law rafforzato*". Quanto al secondo elemento, la presentazione della Dichiarazione di New York, è la risposta unitaria della comunità internazionale a una delle più gravi crisi migratorie internazionali.¹⁶ Ha contribuito a rappresentarla come una manifestazione decisiva dell'*opinio iuris degli Stati*, in relazione, all'importanza di consolidare la *governance* degli ingenti flussi migratori. Al di là, dell'importanza simbolica, della Dichiarazione di New York, il suo contenuto si dimostra, ampiamente, ricognitivo del diritto internazionale, vigente.

¹² <https://www.unric.org/it/attualita/27117-ohchr-forum-internazionale-sulla-migrazione-e-sviluppo>

¹³ <https://www.unric.org/it/attualita/27117-ohchr-forum-internazionale-sulla-migrazione-e-sviluppo/refugeesmigrants.un.org/declaration>

¹⁴ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&=E%20 Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016

¹⁵ Tra i numerosi documenti che definiscono la Dichiarazione "a turning point", "a milestone" e "a landmark political declaration" cfr. Global Forum on Migration and Development, A Dialogue on Global Migration Compact, Bangladesh, 14.11.2016; UNHCR, The New York Declaration for Refugees and Migrants. Answers to Frequently Asked Questions, accessibile online, UNHCR, Towards a Global Compact on Refugees: Key Elements of the Roadmap, (accessibile online)

¹⁶ La Dichiarazione di New York è stata elaborata sulla base del rapporto del Segretario Generale ONU, In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants, su cui cfr. Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Seventieth Session, 15 September – 23 December 2015, UN Doc. A/70/49 (Vol. II), p. 14.

E' seguita, all'adozione della Dichiarazione di New York 2016, le fasi consultive e revisioni per l'approvazione finale del testo elaborato, del *Global Compact for Migration* contenente, sia punti fermi, allo scopo di sviluppare una pluralità di reti, su rapporti interconnessi nella progettualità di piani di cooperazione, fra Stati nazionali, concreti; sia obiettivi nel contrastare ed eliminare i fenomeni, che ledono la dignità umana, di ogni essere umano, senza alcuna distinzione di categoria, tra rifugiati e migranti, e nel tracciare linee guida, su come realizzare questi impegni. Conseguentemente, il *Global Compact for Migration* contiene audaci impegni, fatti propri dai paesi aderenti. Fronteggiare le questioni che si sollecitano, ora, sul piano internazionale, sui spostamenti migratori massicci con le conseguenze annesse; ossia: sfruttamento manodopera minorile, immigrazione irregolare, tratte degli esseri umani, emersione delle criminalità organizzate, violazione dei diritti delle donne e dei fanciulli, sia per preparare il mondo alle sfide future. Riconosce espressamente “*il fatto che i migranti e i rifugiati si possono trovare ad affrontare molte sfide comuni e vulnerabilità simili.*”¹⁷ Il processo per la stesura, del suddetto documento, Patto Globale (*Global Compact for Migration*), ufficialmente, è iniziato nell'aprile 2017. 16 mesi di consultazione e negoziazione. Il 13 luglio 2018, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno finalizzato il testo del *Global Compact per la migrazione sicura, ordinata e regolare*¹⁸.

Il contributo per il raggiungimento di una “*Magna Carta sulle migrazioni*” è frutto di una stretta collaborazione, in materia migratoria, internazionale, in tutte le sue dimensioni, coinvolgendo categorie di migranti, diaspore, società civili, mondo accademico-privato, sindacati ed istituzioni pubbliche. Gli intenti, sottostanti al documento, sono nel dare risposte alle reciproche esigenze degli Stati nazionali e preoccupazioni dei flussi migratori, a prescindere, dallo “status”, del cittadino migrante. Capi di Stato, di Governo ed Alti Rappresentanti hanno unito le forze, in uno spirito di cooperazione, attraverso un dialogo ed approcci di responsabilità condivisi e con prospettive di soluzioni, consapevoli.

2- *Global Compact for Migration* – Inquadramento Sistemico

Il *Global Compact for Migration* è un documento nato, sul piano tecnico, da una Conferenza Intergovernativa, con consultazioni e trattative, finali, tenutesi dal 10 al 13 dicembre 2018, a Marrakech, ed è stata una tappa di avvicinamento, al voto di ratificata, dell'Assemblea Generale dell'ONU. Il documento non ha natura giuridica vincolante, è un fonte intergovernativa, di regolamentazione, in materia migratoria, sul piano internazionale, fra Stati che hanno aderito ha un

¹⁷ Nel preambolo, del *Global Compact for Migration*, al par. 3

¹⁸ <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>

concetto di diritto di mobilità umana, rispettando i diritti umani,¹⁹ fra tutte le categorie di migranti.²⁰ L'impronta nuova ed *super partes*, nello scenario internazionale, del *Global Compact for Migration* apre prospettive di relazioni internazionali, fra Stati con un approccio di confronto distensivo e nella volontarietà di risolvere, le questioni, inerenti alle emigrazione, da uno Stato ad un altro, con una propensione alla cooperazione, senza tralasciare il controllo, autonomo delle proprie frontiere nazionali.²¹ Il *Global Compact for Migration* è definito come “a non-legally binding, cooperative framework that builds on the commitments agreed upon by Member States in the New York Declaration for Refugees and Migrants”²²

Il documento è strutturato, in modo seguente, chiaro e lineare, per una lettura agevole.

Preambolo, rubricato in 15 paragrafi, con la suddivisione, in “*Visione Comune e Principi Guida*” (dall’8° al 10° par.), *Responsabilità Condivise* (11° e 12° par.) e infine “*Unità di Intenti*” (dal 13° al 15° par.). Segue, *Il Quadro di Cooperazione* (16° par.), con la peculiarità che caratterizza il contenuto, dell’intero *Global Compact for Migration*, ossia, elencando sinteticamente, i 23 *Obiettivi, per una migrazione Sicura, Ordinata e Regolare*. Conseguentemente, (dal 17° par. al 39° par.) si delineano e argomentano, ogni obiettivo, da perseguire e realizzare; Segue, *l’Attuazione* (dal 40° al 47° par.) e infine il testo si chiude, con il “*Follow-Up e Riesame*” (dal 48° al 54° par.).

La peculiarità che emerge, dalla lettura del Preambolo, è la riaffermazione esplicita e il richiamo alla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*.²³ Proclamata, dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite riunita a Parigi, al Palais de Chaillot, il 10 dicembre 1948. L’elaborazione testuale contiene, tassativamente, ulteriori Patti, Convenzioni e Protocolli internazionali, storicamente successivi, alla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, che sono, anch’essi alla base giuridica²⁴, del *Global*

¹⁹ Nel Preambolo del Global Compact for Migration, al par 9, “*questo Patto Globale presenta un quadro di cooperazione giuridicamente non vincolante che si basa sugli impegni concordati dagli Stati Membri nella Dichiarazione di New York per rifugiati e i migranti. Promuove la cooperazione internazionale tra tutti gli attori coinvolti in materia di migrazione, riconoscendo che nessuno Stato può affrontare da solo la migrazione, e rispetta la sovranità degli Stati e i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale*”

²⁰ Nella parte “Obiettivi ed Impegni” al par 31 che analizza l’Obiettivo 15 “*Fornire ai migranti l’accesso ai servizi di base*” si enuncia: “*Ci impegnamo a garantire che tutti i migranti, indipendentemente dal loro status di migrante, possono esercitare i propri diritti umani attraverso l’accesso certo ai servizi di base...a rafforzare i sistemi di erogazione di servizi inclusivi ai migranti...in conformità con il diritto internazionale in materia dei diritti umani*”.

²¹ Al par. 16, del Global Compact for Migration, Obiettivo 11 “*Gestire i confini in modo integrato, sicuro e coordinato*”

²² Al par. 6

²³ <https://www.unric.org/it/documenti-onu-in-italiano/21>

²⁴ Patto internazionale sui diritti civili e politici 1966; Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali 1966; Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani, o degradanti 1984; Convenzione sui diritti dell’infanzia 1989; Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie 1990; Convenzione Internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate 2006; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità 2006; Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, ivi compresi, il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, il Protocollo addizionale per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria 2000; Convenzione sulla schiavitù e la Convenzione supplementare sull’abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi, delle istituzioni e delle pratiche simili alla schiavitù 1956; Il Protocollo di Kyoto, alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) <https://unfccc.int/> è entrato in vigore nel febbraio 2005 e ha

Compact for Migration. Si sottolineano i progressi compiuti, attraverso i Dialoghi, ad alto livello delle Nazioni Unite, sul tema delle migrazioni e sviluppo internazionale, negli anni 2006-2013. Si esplicita, che il documento “*rappresenta una pietra miliare, nella storia del dialogo globale e della cooperazione internazionale*”;²⁵ e affonda le sue radici nell’*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, approvata a New York, il 25 settembre 2015.

I 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, hanno adottato all'unanimità, la risoluzione 70/1 intitolata “*Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”.²⁶ L’Agenda è entrata in vigore il 1° gennaio 2016, ed ha sostituito i precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals - MDG*). Comprende, anch’essa Obiettivi, nel numero di 17, articolati in 169 traguardi; interconnessi e indivisibili, bilanciando le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale e tutela dell’ambiente. Il *Global Compact for Migration* aggiunge l’ulteriore documento; l’*Agenda d’Azione di Addis Abeba* sottoscritta, nel luglio 2015, dai 193 Paesi, membri delle Nazioni Unite, nel corso della *Terza Conferenza Internazionale per i finanziamenti allo sviluppo*, tenutasi nella capitale etiope. Il Piano individua oltre cento misure concrete; per fare fronte alle sfide economiche, sociali ed ambientali che il mondo deve affrontare. Esso riguarda, nello specifico, il profilo finanziario, del piano d’azione dell’*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Quest’ultima Agenda delinea un nuovo modello di sviluppo sostenibile, incentrato sulla *buona Governance* e sulla condivisione delle responsabilità a tutti i livelli.²⁷

Il processo evolutivo, sul piano diplomatico e normativo internazionale, descritto pocanzi; dichiara, Il *Global Compact for Migration*, è ispirato alla *Dichiarazione del Dialogo ad alto livello sulla migrazione e lo sviluppo internazionali*, adottata nell’Ottobre del 2013. Si può trarre il pensiero, che anche quest’ultima Dichiarazione, declinata a “*Dialogo ad alto livello*”, sia “*un quid pluris*”, nell’aver creato una predisposizione, nell’istaurare forum diplomatici informali, sulle tematiche delle migrazioni, in molteplici aree geografiche, del mondo e proseguendo i lavori con iniziative, nelle istituzioni delle Nazioni Unite. In quest’ultima sede, si fonda il lavoro pionieristico dell’ex

regolamentato le emissioni di gas ad effetto serra per il periodo 2008-2012. Per approfondimento <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01084305.pdf>; Convenzione per combattere la desertificazione 1994; l’Accordo di Parigi (conferenza sul clima di Parigi COP21, del dicembre 2015, 195 paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale); le Convenzioni dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) per la promozione del lavoro dignitoso e la migrazione di manodopera_ sulla migrazione per l’occupazione 1949 (n.97), sui lavoratori migranti 1975 (n. 143), sulla parità di trattamento 1962 (n.118), sul lavoro dignitoso per i lavoratori domestici 2011 (n. 189); Accordo Internazionale Sendai 2015, per la Riduzione del Rischio da Disastri (DDR), firmato in Giappone (la più importante città dell’area devastata dal terremoto e dallo tsunami del 2011); e la *Nuova Agenda Urbana delle NU*, sottoscritta a Quito, capitale dell’Ecuador, nel 2015, (programma delle Nazioni Unite rilanciando un’idea di città che offrano a tutti abitazioni accessibili, spazi pubblici di qualità, trasporti efficienti, un ambiente di qualità, lavori e servizi aperti a tutti, attenta alle differenze, in grado di offrire uguali, estensive opportunità a chiunque la abiti o si trovi anche solo di passaggio).

²⁵ Nel Preambolo del *Global Compact for Migration*, al par.5.

²⁶ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1

²⁷ http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105015.pdf?_1557740287362

Rappresentante Speciale del Segretario Generale per la migrazione e lo sviluppo internazionali²⁸. Dichiarava, Louise Arbour, in occasione della giornata mondiale dei migranti, del 18 dicembre 2017 “*«eppure per molti altri milioni di coloro che si muovono o vivono in condizioni precarie, lo status di migrante porta con sé pericoli. Discriminazioni, persecuzioni, degrado e morte sono le interconnesse conseguenze del pregiudizio e del fallimento di una effettiva gestione del fenomeno migratorio, che vada a vantaggio sia dei migranti sia delle rispettive comunità di accoglienza e di origine.»* Continua “*l’obiettivo dell’Accordo del prossimo anno, garantire l’attuazione di una cooperazione internazionale rafforzata su molti aspetti della migrazione, ha il potenziale di migliorare le vite di milioni di migranti e sostenerne il contributo in favore delle comunità; ridurre il ricorso a pericolosi canali migratori; e massimizzare la convergenza tra i nostri valori e i nostri interessi collettivi»*”²⁹.

3- Le politiche dell’Unione Europea

Nel 2013 le migrazioni internazionali hanno continuato a rappresentare una questione di primaria importanza, nell' *Agenda Globale*. Il secondo dialogo, ad alto livello delle Nazioni Unite su migrazione internazionale e sviluppo, organizzato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 3-4 ottobre 2013, ha rinnovato e rafforzato l'impegno politico, sulle questioni delle migrazioni internazionali e dello sviluppo.³⁰ La posizione dell'UE, precedentemente, al *Dialogo ad alto livello*, è illustrata nel documento “*Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, in merito al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite, del 2013 su migrazione internazionale e sviluppo e sul rafforzamento del nesso tra sviluppo e migrazione*”³¹. Nel corso, dello stesso, 2013, l'Unione Europea si è dedicata all'attuazione dell'*AGMM -il Quadro Generale per la Politica Migratoria Esterna e di Asilo dell'UE-*, intrattenendo dialoghi politici e cooperazione operativa, con i paesi e regioni terze. Sono stati compiuti progressi ingenti in termini; sia di rafforzamento dei rapporti politici, in particolare con i paesi del Mediterraneo meridionale e quelli del partenariato orientale; sia di contribuire alle riforme istituzionali e legislative sviluppando

²⁸ Nel preambolo, del Global Compact for Migration, al par. 5.

²⁹ <https://www.unric.org/it/attualita/32203-dichiarazione-di-louise-arbour>- Dichiarazione di Louise Arbour ex Rappresentante Speciale del Segretario Generale per le Migrazioni Internazionali, in occasione della Giornata Mondiale dei Migranti 2017.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/Lex> Bruxelles 22.5.2014_COM(2014) 288; al punto 7. Relazioni con Paesi Terzi; al par. 7.1 Dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite su migrazione internazionale e sviluppo: “La dichiarazione finale dimostra che la comunità internazionale è in grado di raggiungere l'accordo politico su tali questioni, compresa la necessità di inserire la migrazione nell'agenda per lo sviluppo, successiva al 2015, e testimonia i progressi compiuti negli ultimi anni al riguardo. L'UE ha assunto un ruolo molto attivo durante i negoziati sul testo conclusivo, che rispecchia molte delle principali preoccupazioni dell'Unione Europea. “

³¹ (Documento del Consiglio 12415/13), che appoggia i messaggi chiave contenuti nella COM (2013)292, della Commissione <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/IT/1-2013-292-IT-F1-1.Pdf> “*Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo – Contributo dell'UE al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite e prossime iniziative per rafforzare il nesso tra sviluppo e migrazione*”

capacità, nei paesi partner.³² Nel febbraio 2014, la Commissione Europea, ha presentato la sua prima relazione biennale sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità relativa al periodo 2012-2013³³. La relazione illustra i principali traguardi raggiunti e gli insegnamenti appresi dalle attuazioni passate e ha vagliato alcune possibilità, sia a livello di politiche, sia in relazione alle modalità di attuazione. La relazione, conclude, che *l'AGMM - il Quadro Generale per la Politica Migratoria Esterna e di Asilo dell'UE-*, continua a essere una cornice efficiente per coinvolgere paesi e regioni terze, nel dialogo politico e nella cooperazione, operativa. Alla relazione sono seguite le conclusioni del Consiglio adottate il 14 aprile 2014.³⁴

La posizione dell'Unione Europea, a seguito della sua attività, nelle proprie istituzioni interne, con il percorso delineato, da una politica internazionale, ispirata al *Dialogo ad alto livello sulla migrazione e lo sviluppo internazionali*, si propone di assumere posizioni esterne certe, concrete ed efficienti. *“Occorre rafforzare l'impegno per la lotta alla violenza e alla discriminazione contro gli immigrati e promuoverne attivamente l'integrazione nelle nostre società, oltre che combattere razzismo e xenofobia, fattori che incidono sulla coesione sociale e possono costituire un deterrente per gli immigrati, compresi quelli altamente qualificati, a scegliere l'Europa come destinazione.*

*La Commissione Europea continuerà a sostenere e promuovere la migrazione opportunamente gestita e accoglie con favore le discussioni che scaturiranno dalla presente relazione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.”*³⁵

4- La cornice della cooperazione internazionale nel *Global Compact for Migration*

Il presupposto della cooperazione internazionale è che nessuno Stato può raggiungere, in misura sufficiente, l'obiettivo di una gestione efficace del fenomeno della *mass migrazione* che, a motivo della portata e degli effetti, deve essere meglio gestita, a livello internazionale³⁶. Le predisposizioni per un nuova realtà, descritta, sono mediante un *“whole of government and society approach”*, ovvero un processo decisionale composito e inclusivo di tutte le voci degli stakeholder, interessati.

Al contempo, il rafforzamento della cooperazione internazionale confluisce attraverso la raccolta e la condivisione di informazioni, dati e buone prassi, necessari a orientare le scelte, nella costruzione di un complesso sistema informativo, internazionale, *“c.d. regulation by information”* che aspira alla

³² <https://eur-lex.europa.eu/Lex> Bruxelles 22.5.2014_COM(2014) 288; al punto 7. Relazioni con Paesi Terzi; al par. 7.2 Intensificare la cooperazione con Paesi Terzi.

³³ COM(2014) 96 del 21.2.2014.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/Lex> Bruxelles 22.5.2014_COM(2014) 288; al punto 7. Relazioni con Paesi Terzi, par. 7.5. Relazione concernente l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/Lex> Bruxelles 22.5.2014_COM(2014) 288; al punto 10. Conclusioni e Prospettive future

³⁶ Al par. 11 *“Nessun paese può affrontare da solo le sfide e le opportunità di questo fenomeno globale. Con questo approccio globale, miriamo a facilitare una migrazione sicura, ordinata e regolare, riducendo al contempo l'incidenza e l'impatto negativo della migrazione irregolare attraverso la cooperazione internazionale e all'insieme di misure proposte in questo Patto Globale.”*

prevedibilità delle dinamiche migratorie e, in ultima istanza, al completo ciclo, di tracciabilità, della mobilità umana.³⁷La condivisione dell'informazione diviene, a fronte delle linee guida, espressamente enunciate nel documento, la necessaria premessa per lo sviluppo di un “*common understanding*” del fenomeno migratorio, in grado di dare forza, “*all'unità d'intenti della comunità internazionale*” rispetto alle sfide ad esso legate³⁸. Tale unità d'intenti è sorretta dal principio della “*responsabilità condivisa*” nella gestione delle migrazioni di massa, che appare come uno sviluppo interessante del principio della “*responsabilità collettiva della comunità internazionale*”.

La *governance* della *mass migrazione* viene qualificata, nella categoria concettuale, di un bene pubblico internazionale³⁹, da cui discende in capo agli Stati “*an overarching obligation to respect, protect and fulfil the human rights of all migrants, regardless of their migration status*”⁴⁰.

La centralità dell'individuo in movimento e della sua tutela effettiva, indipendente dallo status migratorio⁴¹, contribuisce a orientare la cooperazione internazionale verso l'obiettivo di evitare che la migrazione sia un atto disperato⁴², circostanza che è ritenuta responsabile dell'insicurezza, dell'irregolarità e del disordine che caratterizzano le *mass migrations*, in questa fase storica, attuale. Concludendo, la cooperazione internazionale nella gestione, della mobilità internazionale nei flussi di massa, aspira a incidere sui fattori strutturali, che sono in grado di accrescere la vulnerabilità del migrante, inducendolo a scelte disperate.

Il riconoscimento contenuto nel Patto Globale, è il successo dell'approccio basato sul principio della responsabilità condivisa che riposa sul: “*on mutual trust, determination and solidarity of States to fulfill the objectives and commitments contained in this Global Compact*”⁴³.

Il *Global Compact for Migration* prevede, l'instaurazione di intese, bilaterali e multilaterali, volte a fornire supporto in situazioni specifiche, di afflusso massiccio di rifugiati o di sfollamento protratto. In questi casi, gli Stati che ospitano i rifugiati potranno chiedere l'attivazione di una piattaforma di

³⁷ Obiettivo 1 par.17 e Obiettivo 3 par. 19

³⁸ Al 9 par. “*è fondamentale che le sfide e le opportunità delle migrazioni internazionali ci uniscano, invece di dividerci. Questo Patto Globale esprime la nostra visione comune, le responsabilità condivise e l'unità di intenti riguardo alla migrazione, facendo sì che sia un vantaggio per tutti*” e par.15 (nel penultimo capoverso) “*Approccio Traversale: Il Patto Globale ritiene che la migrazione sia una realtà pluridimensionale che non può essere affrontata da un unico comparto dello Stato. Per sviluppare ed attuare politiche pratiche migratorie efficienti, è necessario un approccio che coinvolga l'intera amministrazione pubblica per garantire la coerenza delle politiche orizzontali e verticali in tutti i settori e livelli di governi*”.

³⁹ Nel Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1994, l'UNDP aveva portato come esempio di minaccia transnazionale a un bene pubblico internazionale, la sicurezza umana, presupposto della pace tra le nazioni: la migrazione irregolare e di massa. Nel medesimo rapporto si sottolineava che un'azione efficace di controllo dei flussi migratori non potesse ridursi a forme di cooperazione amministrativa, finalizzate alla prevenzione delle partenze, necessitando un impegno concreto da parte degli Stati destinatari dei flussi nel contrasto ai differenziali di benessere, che costituiscono la prima causa della migrazione incontrollata.

⁴⁰ Par. 11, ultimo capoverso.

⁴¹ Par. 15 “*Incentrato sulle persone...è connotato da una forte dimensione umana, intrinseca nell'esperienza stesa della migrazione pone l'individuo al centro*”.

⁴² Al par 13 “*La migrazione non dovrebbe essere mai un atto di disperazione*”

⁴³ Al par 14

supporto, *Support Platform*, ovvero di un forum diretto che vedrà la partecipazione dei migranti e degli Stati coinvolti, espressione del 23° Obiettivo⁴⁴, con una piena inclusione e coesione sociale, favorendo l'*employment* di uomini e donne migranti.⁴⁵

5- I diritti umani fulcro del *Global Compact for Migration*

Una lettura sistematica ed organica del documento intergovernativo riflette e riaccende i riflettori su una fonte internazionale al centro della storia del diritto internazionale - la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, del 1948 - che è richiamata con fermezza, espressamente⁴⁶ ed in paragrafi, in modo implicito.

La genesi stessa conferma come dopo la Seconda Guerra Mondiale, si sentiva la necessità di un cambiamento. Il genere umano, come tale, iniziò ad avvertire in maniera sempre più necessaria e diffusa il bisogno di darsi regole e valori condivisi; di definire un “*via maestra*” sostenuta da Istituzioni, al di sopra, dei singoli Stati nazionali - di quel tempo - in grado di garantire un futuro di pace e sviluppo, a tutti i popoli. Da queste premesse storiche, nella rinascita di costituzioni democratiche post- belliche, dalle Organizzazioni delle Nazioni Unite, fin alla creazione, con il progetto comune di stesura, della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani 1948*, si costituì un nuovo pensiero, inedito e di svolta nella comunità internazionale, capace di cogliere al meglio lo spirito, di una rinascita storica. La *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* non rappresentò un episodio isolato, di catalogazione dei diritti della persona umana, ma riuscì a fungere, sin da subito, da centro valoriale e giuridico, con un ampio corollario, di Convenzioni Internazionali.⁴⁷ Né risultò un sistema di diritti e valori che ricomprendeva, nella sua totalità, gli ambiti in cui si svolge la personalità umana, ovvero, nel *Preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo*, si sancisce “*Considerando che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia, e della pace del mondo.....che è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche...*” L’essere umano, in quanto tale, nasce come titolare di diritti e libertà fondamentali. Dall’enunciazione in questi termini di universalità vennero, effettivamente, definiti i termini e i valori di “*un ’inedito ordine mondiale*”.

Dalle ceneri del Secondo conflitto mondiale, i diritti umani non sono più un affare nazionale degli Stati, ma costituiscono il patrimonio di tutta l’umanità che va rispettato e difeso, contributo di codesta

⁴⁴ Al par 39 (nello specifico) lett. e)

⁴⁵ Obiettivo 16, al par. 32 e al par. 33 (nello specifico) lett. b)

⁴⁶ Vedi nota n. 16

⁴⁷ Vedi nota n.17

visione un'accelerazione verso l'universalizzazione dei diritti fondamentali.⁴⁸ Come ha scritto Norberto Bobbio *“i diritti fondamentali nascono come diritti umani, si sviluppano come diritti costituzionali e si dirigono verso la meta dei diritti universali.... Il cammino continuo procede lentamente dal riconoscimento dei diritti del cittadino di un singolo Stato al riconoscimento dei diritti del cittadino del mondo, di cui è stata la prima annunciatrice la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; dal diritto interno dei singoli Stati, attraverso il diritto fra gli Stati, al diritto Cosmopolitico”*⁴⁹. Non si avevano incertezze sul fondamento dei diritti umani, come emerge dal pensiero di Capograssi⁵⁰ dichiarando *“i tentativi di dichiarazione e organizzazione internazionale dei diritti umani trovano il loro fondamento in una concezione generale della vita e del mondo che, di fronte alle molteplici negazioni degli ultimi tempi, mette capo all'idea cristiana ed europea dell'uomo come ragione e libertà, fine imprescindibile – rispetto al quale ogni ordinamento sociale ha natura puramente strumentale – valore inviolabile e principio costitutivo di ogni vita sociale e storica”*. Il significato, è nell'antiorità e trascendenza della persona umana, rispetto ad ogni potere costituito, che si fonda il riconoscimento dei diritti umani nel Secondo dopoguerra, condiviso da forze politiche ed esponenti di culture diverse anche antagoniste a loro.⁵¹ Le atrocità della prima metà del XX secolo rendevano evidente e condiviso il valore della persona umana.⁵² Vi è la natura ambivalente dei diritti umani - definiti anche fondamentali- posti al crocevia tra universalità e storia. *“Nella considerazione dei diritti dell'uomo possiamo notare una persistente ambiguità e contraddittorietà. Da una parte essi sono percepiti come assoluti, come esigenze imprescindibili, come valori irrinunciabili sotto ogni cielo e in ogni tempo. Ma dall'altra non possiamo sottrarci alla constatazione che essi sono storicamente relativi. Hanno una storia, una loro evoluzione e, in un certo senso, mutano.”*⁵³ Nei diritti fondamentali c'è un'aspirazione all'universalità, che giustifica il bisogno di superare i confini del singolo ordinamento giuridico; ma in essi c'è anche una dimensione storica, in cui si riflette la tradizione e la coscienza più profonda di ciascun popolo. Radicata nel valore della dignità umana, l'idea dei diritti fondamentali contiene necessariamente una *dimensione universale*.⁵⁴

Analizzando, in controtuce, il contenuto della *Dichiarazione*, si afferma che *“è frutto di più ideologie: il punto di incontro e di raccordo di concezioni diverse dell'uomo e della società.”*⁵⁵ Le sue fonti

⁴⁸ Marta Cartabia, attualmente Vice- Presidente della Corte Costituzionale e Prof.ssa Ordinaria di Diritto Costituzionale, nella sua pubblicazione, *“L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti”*, 2009.

⁴⁹ Norberto Bobbio *“L'età dei diritti”*, ediz. Einaudi, 1992.

⁵⁰ Giuseppe Capograssi, (nato a Sulmona il 21 marzo 1889, morto a Roma il 23 aprile 1956), insegnò in facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche, Prof. di Filosofia del diritto e Dottrina dello Stato. Il suo pensiero pubblicato in *“Opere”*, vol V, Milano, Giuffrè, 1959.

⁵¹ Vedi nota n. 42.

⁵² Mary Ann Glendon, *“Verso un mondo nuovo”* a cura di Serena Sileoni”, ediz. Liberilibri, Macerata 2008.

⁵³ F. Viola, *“I Diritti dell'Uomo, diritto naturale, etica contemporanea”*, ediz. Giappichelli, Torino, 1989.

⁵⁴ Vedi nota n. 42.

⁵⁵ Antonio Cassese *“I diritti Umani Oggi”* (1 ediz. 2005), Economica Laterza, Bari 2009, giurista, esperto di Diritto internazionale, (1937-2011).

ideali sono tre: la matrice giusnaturalistica, l'influenza dello statalismo di paesi socialisti, il principio nazionalistico della sovranità, introdotto un po' da tutti gli Stati, in uno sforzo finale di frenare lo slancio transnazionale, progressista e avveniristico della *Dichiarazione*.⁵⁶ Con la sua matrice giusnaturalistica, che la contraddistingue, ritroviamo il grande concetto di Jean-Jacques Rousseau, dell'uguaglianza di tutti alla nascita e della preesistenza dei diritti umani allo Stato: "*L'uomo è nato libero, e ovunque è in catene*"⁵⁷ Questa affermazione, già contenuta nella *Dichiarazione* francese - (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*) 1789 - la ritroviamo nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* 1948, sul punto espone la sua tesi, il Prof. Cassese: "*Qui però essa è attenuata per molti versi. Il diritto di ribellarsi alla tirannide, proprio di ogni concezione giusnaturalistica (quando lo Stato misconosce i diritti che gli preesistono, l'individuo è legittimato a insorgere contro di esso, con tutta la sua forza, è assai stemperato*"⁵⁸ Continua, "*E' formulato, in effetti, solo nel Preambolo e in modo indiretto*"⁵⁹

Viene in questo modo riconfermato un principio capitale di civiltà giuridica. Per la prima volta, esplicitamente, il valore della dignità umana era a fondamento della sovranità degli Stati nazionali. Le persone prima delle istituzioni e quest'ultime al servizio di tutti i cittadini, del mondo; senza nessuna distinzione di categorie, di status o cittadinanza. Il combinato disposto dei riferimenti valoriali costituì la premessa, necessaria, per la corretta istanza dell'intero articolato della *Dichiarazione*, - *Colei* che ha tracciato un nuovo, audace, corso per i diritti umani. Offrendone un concetto di libertà legato alla sicurezza sociale, controbilanciato dalla responsabilità, basato sul rispetto di un'eguale dignità umana, e protetto dallo Stato di Diritto. Questo concetto delineato aveva lo scopo di proteggere la libertà dalle degenerazioni e di tenere a freno gli eccessi dell'individualismo e del collettivismo.⁶⁰ Con l'affermazione che tutti i diritti in essa contenuti appartengono ad ogni individuo, in ogni parte del mondo, intendendo mettere fine alla teoria, secondo la quale, il comportamento di una nazione nei confronti dei propri cittadini o soggetti fosse esente dal controllo esterno.

Nell'edizione dell'aprile del 1948 di "Foreign Affairs", Eleanor Roosevelt parlò con uno stato d'animo simile alle sue speranze, avute nei lavori preparatori e di mediazione, sulla *Dichiarazione*, che in quel momento stava per essere completata: "*In primo luogo abbiamo tradotto in parole alcuni*

⁵⁶ Precedente nota n. 40, Antonio Cassese "*I diritti Umani Oggi*", Cap. 2, par. 2 "La Dichiarazione Universale".

⁵⁷ Jean-Jacques Rousseau "*Il contratto Sociale*" ediz. Economica Feltrinelli, Milano 2018.

⁵⁸ Precedente nota n. 40-41, tesi del prof. Antonio Cassese.

⁵⁹ Preambolo 3° capoverso: "*Considerando che è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, in ultima istanza, alla ribellione contro la tirannide e l'oppressione*"

⁶⁰ Mary Ann Glendon, (nata negli Stati Uniti 1938, è stata ambasciatrice presso la Santa Sede ed è Presidente della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali) nella sua pubblicazione in italiano, "*Verso un mondo nuovo*" a cura di Serena Sileoni", ediz. Liberilibri, Macerata 2008.

diritti che sono connaturati all'essere umano. Oltre a questo, abbiamo visto che le condizioni del nostro mondo contemporaneo richiedono l'elencazione di un certo numero di garanzie, di cui ogni individuo deve godere se deve acquisire un senso di sicurezza e di dignità per la propria persona. L'effetto di tutto ciò è decisamente educativo. In effetti, mi piace pensare che la Dichiarazione contribuirà a far progredire in modo considerevole l'educazione dei popoli del mondo."⁶¹ Di contro, l'accordo inaspettatamente raggiunto sul testo della *Dichiarazione* non ha per alcuni teorici, del passato, risolto le problematiche; come aveva avvertito uno dei padri del testo, Jacques Maritain, esso è stato raggiunto sulla estensione dei trenta articoli, "se la musica che si potrà suonare sulle trenta corde della *Dichiarazione* sarà in armonia o sarà dannosa per la dignità umana, dipenderà fondamentalmente dalla misura in cui la cultura della dignità umana si svilupperà".⁶²

I principali artefici diedero per scontato che il principio di universalità non significa, e non avrebbe potuto significare, omogeneità. Sebbene fossero convinti che alcuni principi fondamentali erano ampiamente condivisi, erano consapevoli del fatto che diverse nazioni e culture attribuiscono valenze diverse a queste norme. Non hanno mai immaginato che uno standard normativo comune avrebbe prodotto, o dovuto produrre pratiche completamente uniformi.⁶³ Come ha evidenziato Philip Alston, universalismo non equivale ad omogeneità; l'universalità dei principi e dei valori è compatibile con le differenze negli approcci alle diverse problematiche. La *forma mentis* pluralista degli artefici è stata ricordata dall'illustre avvocato internazionale, sopraccitato, in occasione del 35° anniversario della *Dichiarazione*, nel 1983. Dichiarava: "la *Dichiarazione* non si propone di offrire un unico concetto unificato del mondo come dovrebbe essere né si propone di offrire una qualunque ricetta onnicomprensiva per la realizzazione di un mondo ideale. Il suo scopo è quello più modesto di proclamare un insieme di valori capaci di guidare la società moderna nella scelta tra un'ampia gamma di opzioni politiche".⁶⁴

Questa fiducia era giustificata? A distanza di più di cinquant'anni, la risposta, è un deciso sì. L'autorità morale della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* si è fatta sentire in molti modi differenti; la fine dell'*apartheid* in Sudafrica e la caduta dei regimi totalitari nell'est-Europa, hanno contribuito, sul piano storico, a far nascere molte Convenzioni e Trattati internazionali.⁶⁵ I suoi principi non vincolanti, che arrivano dovunque, grazie agli attivisti e alla comunicazione moderna, hanno superato le barriere politiche e giuridiche che ostacolavano gli sforzi, per la realizzazione di

⁶¹ Eleanor Roosevelt, *The Promise of Human Rights*, "Foreign Affairs" aprile 1948, 470.

⁶² L'immagine della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* come strumento a 30 corde che potrà suonare molte melodie è di Jacques Maritain. La citazione riportata è nel lavoro di Mary Ann Glendon, "Tradizioni in subbuglio" ediz. Rubbettino, 2007.

⁶³ Luca Antonini, "Il traffico dei diritti insaziabili" ediz. Rubbettino, 2007.

⁶⁴ P. Alston, "The Universal Declaration at 35". In "International Commission of Jurists Review", luglio 1983.

⁶⁵ Vedi nota n. 17 e 40.

meccanismi internazionali d'attuazione. Oggi, viene portata alla luce la gran parte, dei fenomeni e ripetuti casi di abuso dei diritti. Le sofferenze e le privazioni estreme, siano esse dovute a cause naturali, umane, conflitti armati, crisi economiche nazionali, regimi repressivi, ecc...sollecitano spesso risposte concrete.⁶⁶

La Dichiarazione preannunciava un nuovo momento storico per i diritti umani. Il documento simboleggiava quello spirito di prolifica attività costituzionale e di stipulazione di Trattati. Se valutata nella sua interezza, come era stato inteso che fosse; essa rappresenta un documento integrato che si basa sul concetto di dignità della persona umana, nell'ambito della famiglia umana. Nella sostanza anche nella forma, è una *“Dichiarazione di interdipendenza – interdipendenza di popoli, nazioni e diritti”*.⁶⁷

Renè Cassin la paragonò alla facciata di un tempio.⁶⁸ Aveva scelto il termine e la rappresentazione di un tempio, greco; in quanto sapeva, che la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* non poteva essere, altro, che un ingresso in un mondo migliore.⁶⁹

Prendendo, in considerazione, il pensiero di Charles Malik, sostenitore delle Convenzioni sui diritti umani; nel 1986, era tornato a condividere ed analizzare, il punto di vista, di Eleanor Roosevelt ammettendo che *“ogni qualvolta nel mondo è sorta la questione dei diritti umani, il punto di riferimento è stato molto più la Dichiarazione che non le convenzioni internazionali, nel lungo termine il giudizio o la questione morale sono molto più importanti del vincolo giuridico”*.⁷⁰

L'esempio evidente, in questa fase odierna, è il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* che rappresenta il documento, per eccellenza, di una riaffermazione e un percorso di progressi, sull'intero mosaico, dei diritti umani.

In questo processo, di riaffermazione dei diritti umani, sul tema specifico, dei flussi migratori, si è istaurato un senso di movimento, di dinamismo, come è stato per il progetto della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani- 1948*. La strada percorsa dei diritti umani, è stata fino ad oggi contrassegnata da progressi notevoli. Nel recente documento internazionale, analizzato, in questo mio lavoro i network informali, attori volontari (ONG), istituzioni ufficiali (Nazioni Unite), la diplomazia internazionale hanno contribuito a rafforzare la possibilità di successi, utilizzando la ragione e la coscienza, contro fenomeni illegali o naturali, che nell'ultimo decennio si stanno verificando con criticità, sui versati delle crisi migratorie.

⁶⁶ Mary Ann Glendon, *“Verso un mondo nuovo”* a cura di Serena Sileoni”, ediz. Liberilibri, Macerata 2008.

⁶⁷ Mary Ann Glendon, *“Verso un mondo nuovo”* a cura di Serena Sileoni”, ediz. Liberilibri, Macerata 2008.

⁶⁸ Marc Agi, Renè Cassin: *Fantassin des Drois de l'Homme*, Parigi, Plon, 1979

⁶⁹ Mary Ann Glendon, *“Verso un mondo nuovo”* a cura di Serena Sileoni”, ediz. Liberilibri, Macerata 2008.

⁷⁰ Charles Malik, 1948- *The Drafting of the Universal Declaration of Human Rights*.

Prendendo, in considerazione, l'instabilità attuale del Venezuela⁷¹ con l'emigrazione della popolazione verso i confini, dei paesi limitrofi, del continente Sud-Americano. *“Si tratta del maggior movimento di persone, nella storia repubblicana, dei paesi di questa parte del mondo”*,⁷² con un massiccio numero di sfollati, nella capitale del Perù, Lima. *“Secondo dati ONU, si tratta del maggior esodo verificatosi in America Latina negli ultimi anni, un movimento migratorio che sta modificando le caratteristiche sociali – e persino le idiosincrasie – dei paesi di destinazione. Alcuni studi stimano intorno a due milioni –altri- oltre i quattro milioni, il numero degli emigranti venezuelani fuggiti nel corso degli ultimi quattro anni dall'iperinflazione e dalla crisi economica del loro paese. Secondo il Rapporto sulla migrazione umana del 2018, i venezuelani che stanno emigrando sono per la maggior parte (precisamente il 73,7%) giovani adulti tra i 20 e i 39 anni, e il 59,2 % di essi ha un'istruzione di livello universitario.”*⁷³

6- Conclusioni

Il mio lavoro presentato, analizza il contributo del documento intergovernativo, internazionale, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018*; seguito dalle riflessioni nelle pagine precedenti.

Il presente scritto segue un'analisi sul piano storico, concettuale e di cronaca internazionale sugli sviluppi e progressi, per una nuova *governance* internazionale, dei flussi di massa di migranti e rifugiati. Essa tiene conto dell'immagine dettagliata degli elementi di frizione, sulle questioni delle migrazioni, al livello mondiale, derivante dall'utilizzo dei modelli cooperativi sviluppati, in servizi e partecipazioni informali ai tavoli, internazionali; esempio, esposto dell'obiettivo della *Dichiarazione di New York, 2016*, di istituire *“a more equitable sharing of the burden and responsibility for hosting and supporting the world's refugees”*.⁷⁴

Al contempo, mostra che i caratteri di nuovi partenariati fra Stati Terzi ed Europei, sul tema dei spostamenti dei flussi migratori si inseriscono in una dinamica globale, di riposizionamento dei diritti dello straniero, rispetto alla potestà statale di controllo, della mobilità umana. Rispetto a tale tendenza, esistono nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea ed internazionale strumenti giuridici idonei⁷⁵ a evitare un ulteriore svilimento dei diritti di chi fugge in massa, che possono e devono essere mobilitati, affinché il contributo della comunità internazionale alla *governance* dei flussi di massa di

⁷¹ <http://www.mondopoli.it/2019/02/01/la-parabola-del-venezuela> articolo pubblicato il 1 febbraio 2019.

⁷² <http://www.mondopoli.it/2019/03/29/un-milione-di-venezuelani-in-peru/> articolo pubblicato il 29 marzo 2019.

⁷³ Riferimento alla nota precedente, n.45

⁷⁴ Al par. 68 della Dichiarazione di New York 2016

⁷⁵ *Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status dei rifugiati*, successivamente integrata per mezzo di un protocollo aggiuntivo, adottato a New York il 31 gennaio 1967, che ha anche definito la nozione di rifugiato dal punto di vista del diritto internazionale.

migranti e rifugiati sia coerente con i valori, i principi e gli obiettivi del processo di integrazione europeo ed delle Nazioni Unite.

Con il contributo del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018*; si auspica una maggiore partecipazione nelle prese decisionali con professionalità, nei forum informali e tavoli diplomatici internazionali, sinonimi questi, a mio avviso, di “veicolatori”, per le risoluzioni problematiche, nel contesto ufficiale dell’ONU. L’efficacia delle Organizzazioni Internazionali, con codesto nuovo documento, Patto Globale, offre una gestione umana delle questioni migratorie, per mezzo di network che assumono un ruolo fondamentale nei dialoghi, con un concetto del diritto del migrante che oltrepassa i confini territoriali, geografici, ma si afferma in “*tout court*”. Il patto Globale per le Migrazioni vuole suscitare una visione globale, della solidarietà umana, in quanto con Summit, di volta in volta, si sono costruite le basi per un documento di volontà internazionali, come centro la persona, andando oltre la protezione regionale, della categoria del migrante o rifugiato. Il caso specifico, nella redazione e approvazione, del documento, in sede all’ Assemblea Generale dell’ONU, rappresenta una volontà di riformare, attraverso nuovi approcci istituzionali e con canali, non ufficiali, le strutture, le modalità e gli atteggiamenti degli Organi Internazionali. In questa fase storica, quest’ultimi stanno dando prova delle proprie capacità professionali e specialistiche, per un approccio di riforma sostanziale, dell’intero assetto delle Nazioni Unite.

Il Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Marrakech 2018, segna una “*Pioneristica Roadmap*” (*mappa stradale-indicazioni di linee guide*) sul piano internazionale, per affrontare le nuove sfide attuali quali: cambiamenti climatici, catastrofi naturali, carestie, conflitti armati, terrorismo, conflitti di etnie e crisi economiche.

*“E’ importante insistere sul concetto
che i diritti umani si conquistano e riconquistano
giorno per giorno”
(Prof. Antonio Cassese,)*

Bibliografia

- *Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata, e regolare*, pubblicato il 19 febbraio 2019, in formato PDF, sul sito web istituzionale della Camera dei deputati_ Studi Affari Esteri.
- **Patti Internazionali sui Diritti dell’Uomo**, pubblicato a cura del Centro d’Informazione delle Nazioni Unite per l’Italia, Malta e Santa Sede, Roma, 1993
- **Mary Ann Glendon**, “*Verso un mondo nuovo. Eleanor Roosevelt e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*” a cura di Serena Sileoni”, ediz. Liberilibri, Macerata 2008.
- **Mary Ann Glendon**, “*Tradizioni in subbuglio*”, ediz. Italiana Rubettino, a cura di Paolo G. Carozza e Marta Cartabia, 2007
- **Antonio Cassese**, “*I diritti Umani Oggi*” (1°Ediz.2005), Economica Laterza, Bari 2009.
- **Jean-Jacques Rousseau**, “*Il contratto Sociale*” ediz. Economica Feltrinelli, Milano 2018.
- **Marta Cartabia**, attualmente Vice- Presidente della Corte Costituzionale e Pof. ordinaria di Diritto Costituzionale, nella sua pubblicazione “*L’universalità dei diritti umani nell’età dei nuovi diritti*” in Quaderni Costituzionali, pagg 537-568, a. XXIX, n.3, settembre 2009.
- **Noberto Bobbio**, (1909-2004), Prof. Filosofia del Diritto, nominato Senatore a vita nel 1984, “*l’età dei diritti*”, ediz. Einaudi, Torino, 1992.
- **Luca Antonini**, “*Il traffico dei diritti insaziabili*” ediz. Rubettino, 2007.
- **Saulle Maria Rita**, “*Lezioni di diritto internazionale*” Ediz. Scientifiche Italiane, 2001.
- **Luigi Daniele**, “*Diritto dell’Unione Europea. Sistema Istituzionale Ordinamento Tutela giurisdizionale e Competenze*” Edizione 6°, Giuffré, Milano, 2018.
- **Luigi Daniele**, “*Diritto del Mercato Unico Europeo e dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia,*” Edizione 3° Giuffré Milano, 2016. (nello specifico cap. 8° “*La Politica Comune dell’Immigrazione e dell’Asilo.*”, pagg.373-419).
- **Vincenzo Cannizzaro**, “*Diritto internazionale*”, Ediz. 4° G.Giappichelli, Torino, 2018.
- **Gaetano Arangio-Ruiz**, “*La persona internazionale dello Stato*”, Ediz. UTET Giuridica, 2008.
- **Giovanni Guzzetta e Francesco Saverio Marini**, “*Diritto pubblico italiano ed europeo*”, Ediz. 4°, G. Giappichelli, Torino, 2018.