

Il *Global Compact for Migration*: una svolta per il futuro della migrazione internazionale?

di Marco Buccarella

Title: The Global Compact for Migration: will it be a turning point for the future of international migration?

Keywords: Global Compact for Migration; ONU; International migration.

1. – In occasione della Conferenza intergovernativa tenutasi il 10 e 11 dicembre 2018 a Marrakech è stato votato da 164 Stati il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) o, più semplicemente, *Global Compact*, promosso dalle Nazioni Unite e teso a regolare il fenomeno migratorio. Pur essendo spesso attecnicamente definito patto internazionale, *intergovernmentally negotiated agreement* o con termini equivalenti, va subito chiarito che si tratta di un documento giuridicamente non vincolante: richiamando il contenuto della Convenzione ONU sui rifugiati firmata a Ginevra nel 1951, esso mira semplicemente a creare una rete di collegamento tra gli Stati in grado di assicurare accoglienza e sostegno a migranti e rifugiati. Infatti, come preciseremo meglio nell'analisi che segue, il GCM, sia per la sua natura che per il suo contenuto, non incide significativamente sul quadro delle vigenti regole sulla migrazione internazionale, ma si limita ad incentivare una gestione coordinata e condivisa dei flussi migratori. Pertanto, il testo votato a Marrakech rappresenta un documento di natura programmatica, i cui obiettivi e risultati potranno concretamente raggiungersi solo in caso di collaborazione tra tutti i Paesi.

Il confronto degli Stati membri dell'ONU sul tema della migrazione, avviatosi nel 2007 con il *Global Forum on Migration and Development*, ha fatto dei passi in avanti dopo la firma della Dichiarazione di New York per i Rifugiati e i Migranti, adottata all'unanimità il 19 settembre 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 71/1. In quella sede, come indicato nel punto 1 dell'Allegato II della suddetta Dichiarazione (*Towards a global compact for safe, orderly and regular migration*), ci si è impegnati in un *process of intergovernmental negotiations* finalizzato all'adozione di un «patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare». Il risultato di questo processo, durato diciotto mesi, è, per l'appunto, il testo del GCM, il quale è stato ufficializzato il 13 luglio 2018 per essere poi approvato, come detto, il 10 dicembre 2018 in Marocco. Bisogna precisare che l'adozione del testo non è avvenuta tramite votazione espressa degli Stati, bensì per *consensus*. Toccherà poi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite «ratificarlo» in via più solenne attraverso una risoluzione.

Il GCM entra, dunque, a far parte di un *legal framework* internazionale il cui *leitmotiv* è la protezione dei migranti ed a cui si aggiungerà, sempre in occasione della prossima Assemblea Generale dell'ONU, un ulteriore atto, il *Global Compact for Refugees*, come previsto nel punto 3 del Preambolo del *Global Compact for Migration*.

Il testo di quest'ultimo, sviluppato in 34 pagine e 54 paragrafi, si compone di un Preambolo, di 10 Principi Guida ispiratori (tra cui *International cooperation*, *National sovereignty*, *Sustainable development* e *Human rights*), di 23 Obiettivi (*Objectives*) e, infine, di 2 sezioni conclusive dedicate all'attuazione (*Implementation*) e al *follow-up* (*Follow-up and Review*).

Il *follow-up* e il processo di monitoraggio delle attività consisteranno nel costante lavoro di ricerca, da parte degli Stati, di soluzioni utili per superare i problemi connessi all'emigrazione. Questa attività di monitoraggio dei risultati dovrà effettuarsi all'interno del Forum internazionale di revisione delle migrazioni (*International Migration Review Forum*), un *meeting*, definito nel *Global Compact* come «la principale piattaforma globale intergovernativa», in cui i Membri delle Nazioni Unite, a partire dal 2022 e ogni quattro anni, potranno discutere e condividere i progressi raggiunti. Inoltre, al punto 45 lett. c), si prevede che l'*International Organization for Migration* (IOM), che opera dal 1951 e che dal 2016 è divenuta Agenzia Collegata alle Nazioni Unite, fungerà da coordinatore e segreteria per tutte le attività di monitoraggio descritte nelle ultime tre pagine.

I 23 Obiettivi rappresentano il “cuore” del *Global Compact*. Ogni singolo Obiettivo corrisponde infatti ad un “impegno” (*commitment*) che gli Stati si assumono con l'approvazione del documento. Ciò che salta all'occhio già ad una prima lettura dello stesso, è l'elencazione delle misure (*policy instruments and best practices*) che i Paesi firmatari sono chiamati ad adottare per realizzare i 23 Obiettivi prefissati. Si pensi che per ogni Obiettivo sono state specificate almeno cinque azioni da realizzare (solo l'Obiettivo 22 ne indica meno, ossia tre) e che in alcuni casi le *actions* previste sono addirittura dodici ed occupano intere pagine del documento (questo vale per gli Obiettivi 1, 2, 6, 7, 10 e 18).

Sebbene non sia possibile approfondire in questa sede le singole misure previste, è tuttavia opportuno soffermarsi, seppur sinteticamente, su alcuni dei 23 Obiettivi.

L'Obiettivo numero 1 è un invito, rivolto agli Stati, a raccogliere e utilizzare dati specifici relativi al grado di integrazione sociale e lavorativa dei migranti. Nella prospettiva del GCM, l'impiego di tali informazioni diventa fondamentale al fine di adottare misure e politiche concrete nell'interesse dei migranti e del Paese che li ospita. Ad esempio, i dati relativi all'incidenza, in determinate aree, dell'integrazione dei migranti sul totale della popolazione saranno indispensabili per creare piani di collocamento ed inserimento adeguati. La *ratio* di questo primo Obiettivo è chiara: gli Stati dovranno concentrarsi sulla tutela concreta dei migranti servendosi dei dati raccolti, senza discriminazioni o strumentalizzazioni.

L'Obiettivo numero 2 chiede di «minimizzare le condizioni avverse e i fattori strutturali che spingono le persone ad abbandonare il proprio Paese di origine». Si suggerisce la creazione di piani di sviluppo orientati a migliorare la situazione dei Paesi di origine dei migranti (come ad esempio quelli dell'Africa sub-sahariana), al fine di evitare diaspore ed esodi numericamente insostenibili (Obiettivo 19). Si tratta di un proposito che sposta l'attenzione sulle cause della migrazione, demandando agli Stati, in cooperazione tra loro, il compito di trovare i rimedi necessari per risolvere il problema.

L'Obiettivo numero 4 mira ad assicurare che tutti i migranti siano in possesso di *legal identity* e *adequate documentation*; il numero 5 richiede che siano potenziate e favorite vie di accesso ed ingresso legali (*enhance availability and flexibility of pathways for regular migration*) e il numero 6, nel tutelare giuste ed eque condizioni di lavoro, ha lo scopo di impedire lo sfruttamento dei lavoratori immigrati.

Inoltre, le autorità nazionali dovrebbero contrastare l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani (Obiettivi 9 e 10) e rafforzare le attività di cooperazione per il controllo dei confini e la gestione dei flussi in entrata (Obiettivo 11). Secondo il *Global Compact*, dunque, la gestione cooperativa e coordinata dei confini nazionali risulta indispensabile per combattere l'immigrazione irregolare e monitorare quella legale.

Per di più si chiede agli Stati di ricorrere alla detenzione degli immigrati irregolari solo come *extrema ratio* (Obiettivo 13) e di «eliminare qualsiasi forma di discriminazione e combattere qualsiasi espressione di razzismo, intolleranza e xenofobia» (Obiettivo 17). Il

GCM, dunque, garantisce il trattamento rispettoso dei diritti umani: nessuno, per il semplice fatto di aver scelto di migrare, può veder violati i propri diritti fondamentali. L'Obiettivo numero 21, sulla falsariga di quanto appena detto, promuove gli accordi di rimpatrio dei migranti, specificando che la riammissione nello Stato di provenienza deve essere *safe and dignified*.

Gli altri obiettivi sono invece volti a migliorare concretamente la vita dei migranti e prevedono misure atte a garantire l'accesso ai servizi essenziali per la persona (salute, istruzione, assistenza previdenziale) e a facilitare il loro ingresso nel mondo del lavoro (ad esempio rendendo più semplice il riconoscimento dei titoli di studio o professionali nei Paesi di arrivo). Si tratta di una serie di obblighi che riguardano prevalentemente i Paesi interessati dai c.d. *secondary movements*, ossia gli spostamenti dei migranti in Stati diversi da quelli di arrivo. Solo alcuni Paesi rappresentano infatti le vere destinazioni dei migranti e non meri punti di approdo: in Europa, ad esempio, le mete principali sono, è noto, la Germania, la Francia e i paesi scandinavi.

Come può evincersi dai citati Obiettivi, il GCM intende, alla luce di principi guida condivisi, orientare azioni e misure comuni in materia di immigrazione. Ne sono coinvolti differenti aspetti inerenti al tema dell'*international migration*, come quelli connessi alla gestione delle frontiere, al traffico ed alla tratta di esseri umani, alla documentazione dei migranti, al rimpatrio e alla riammissione, nonché alle diaspore e alle rimesse.

Si vuole, dunque, fornire «una visione a 360 gradi sul fenomeno della migrazione internazionale» (come conferma il paragrafo 11) che si basa su una premessa di fondo: sfruttare l'approccio cooperativo «per ottimizzare i benefici complessivi della migrazione, affrontando i rischi e le sfide per gli individui e le comunità nei Paesi di origine, transito e destinazione».

2. – Una delle questioni più dibattute nei giorni che hanno preceduto l'approvazione del *Global Compact*, ha riguardato il valore giuridico delle sue disposizioni. Il dibattito ha assunto peraltro connotati fortemente polemici in Italia, in relazione, in particolare, alla decisione del nostro Governo di non sottoscrivere tale documento, per evitare «di farsi imporre dall'esterno» la propria politica in tema di immigrazione. Il problema, tuttavia, stando a quanto previsto dallo stesso GCM, non sembra avere alcuna sussistenza, se non in chiave strettamente politica, nei termini che chiariremo meglio tra poco.

Il paragrafo 7 del Preambolo, infatti, definisce chiaramente il GCM come un *non-legally binding and cooperative framework*, statuendo così la natura non giuridicamente vincolante del suo contenuto.

Peraltro, anche volendo considerare che il documento votato a Marrakech sarà successivamente oggetto di una specifica Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, questa non può certamente ritenersi un'ipotesi di decisione vincolante dell'ONU. Come è noto, l'attività principale dell'Assemblea Generale è infatti costituita dall'emanazione di raccomandazioni che hanno valore di esortazione e che solo in rari casi (come in quello previsto dall'art. 17 della Carta delle Nazioni Unite inerente al bilancio e la ripartizione delle spese dell'Organizzazione) assumono valore vincolante.

A ciò si aggiunga che è lo stesso *Global Compact*, nella sezione del paragrafo 15 dedicata al riconoscimento della sovranità nazionale, a ribadire «il diritto sovrano degli Stati di determinare la propria politica nazionale sulle migrazioni e la loro prerogativa di governare la migrazione all'interno della loro giurisdizione, in conformità con il diritto internazionale».

Le disposizioni appena citate portano quindi a qualificare il patto globale come una sorta di "intesa-quadro", riconducibile alla *soft law*, in funzione della quale i diversi Paesi, seguendo un disegno di principi e obiettivi comuni, potranno siglare accordi bilaterali o multilaterali per meglio regolare il fenomeno migratorio. Il GCM, dunque, si limita a formalizzare una comunione d'intenti tra gli Stati e, differentemente da quanto sostenuto da molti, non riconosce alle Nazioni Unite poteri specifici o una competenza esclusiva in materia di gestione dei fenomeni migratori. Tuttavia, anche le misure del *Global Compact*,

come sostenuto da una parte della dottrina (con riguardo però alle misure non vincolanti adottate dai c.d. *Treaty Bodies*), potrebbero finire per imporre agli Stati quanto meno l'obbligo di "prenderle in considerazione", cioè di motivare adeguatamente la scelta di discostarsene (v., anche per ulteriori approfondimenti bibliografici, G. M. Ruotolo, *Il "caso Lula" e il diritto internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 3, 2018).

Orbene, se da un punto di vista giuridico non sono in definitiva giustificate le incertezze relative alla natura non vincolante del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, va però sottolineato l'impatto che un documento votato da ben 164 Paesi potrebbe avere sulle future scelte politiche in tema di migrazione. Il problema, tuttavia, si pone proprio in relazione al fatto che tali indicazioni non sembrano essere pienamente condivise da tutti i Paesi, alcuni dei quali, oltre all'Italia, già prima del 10 dicembre hanno manifestato la propria contrarietà rispetto alla bozza pubblicata, annunciando altresì l'assenza al *meeting* di Marrakech.

Tra le Nazioni che non hanno firmato l'accordo si annoverano gli Stati Uniti guidati dal Presidente Trump, il quale ha definito il *Global Compact* «un documento che promuove l'immigrazione incontrollata e che limita la sovranità nazionale» (si veda il suo Discorso alla 73° Assemblea Generale delle Nazioni Unite svoltasi nel settembre 2018). Secondo l'opinione degli USA, infatti, la soluzione alla questione migratoria non può essere trovata affrontando le sole conseguenze dei fenomeni migratori, ma piuttosto sarebbe indispensabile elaborare programmi di sostegno allo sviluppo dei Paesi più poveri. Dello stesso avviso è l'Austria, che ha lamentato il pericolo di un'erosione della sovranità nazionale e ha peraltro condannato il *Global Compact* per non aver distinto a sufficienza la posizione del migrante regolare da quella dell'irregolare (*Austria says it won't sign the UN global migration pact*, in *apnews.com*, 2018).

L'Ungheria ha invece accusato il documento di «estremismo ideologico». Alcune previsioni del GCM, secondo il Governo ungherese, rischiano di fatto di incoraggiare l'immigrazione (Ministero Ungherese per gli Affari esteri ed il Commercio, *Hungary is exiting the adoption process of the Global Compact for Migration*, in *www.kormany.hu*, 2018). Il riferimento è, ad esempio, a quanto previsto nel paragrafo 8, ove è riportato che gli Stati firmatari riconoscono la migrazione come una fonte di prosperità, innovazione e sviluppo sostenibile del mondo globalizzato (*migration is a source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world*).

Il Governo australiano ha poi criticato il *Global Compact* con riferimento a quanto previsto in merito alla detenzione dei migranti. L'Australia, nel rivendicare la sovranità nazionale sul tema migratorio, ha infatti dichiarato che le politiche suggerite nel documento votato a Marrakech non sono in linea con gli *hotspot* gestiti dal proprio Governo in Papua Nuova Guinea per fronteggiare l'arrivo via mare di migranti provenienti dal continente asiatico (Intervista al Ministro degli Interni australiano, *Peter Dutton says he will not sign UN agreement on migration 'in its current form'*, in *The Australian*, 2018).

All'elenco degli Stati non firmatari si sono poi aggiunti Repubblica Dominicana e Lettonia, nonché gli altri Paesi appartenenti al c.d. gruppo Visegrad, ossia Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia.

I Governi di Italia, Estonia, Slovenia e Svizzera non si sono presentati a Marrakech, riservandosi il diritto di sottoporre il testo del *Global Compact* ai rispettivi Parlamenti. Una scelta che, da essi giustificata con l'esigenza di rispettare la "democrazia interna", sembra piuttosto denotare un profondo scetticismo nei confronti di tale testo.

Sono diversi, dunque, i punti critici che, già prima del *meeting* in Marocco, come si vede, hanno spinto molti Paesi europei, oltre ad Australia, Cile, Repubblica Dominicana e Stati Uniti, a dichiarare la loro contrarietà al GCM.

Ciò premesso, bisogna precisare che il *Global Compact*, contrariamente a quanto dichiarato da più parti, non attribuisce agli individui un "nuovo diritto umano ad emigrare". Il diritto di "ingresso" in un Paese diverso da quello di provenienza, infatti, non è previsto né dal GCM, né tanto meno dal diritto internazionale generale. Peraltro, come

è noto, quest'ultimo riconosce agli Stati la libertà di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea che sia. Il limite di tale libertà è semmai dato dal fatto che gli Stati, nell'impedire l'accesso agli stranieri o nell'espellere i migranti irregolari, sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali ed evitare, dunque, modalità di rimpatrio che risultino "oltraggiose" per i migranti (B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2018, p. 253). Né, d'altro canto, il *right to leave any country*, previsto dall'art.13, par. 2, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e dall'art. 12, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, comporta un corrispondente obbligo di accoglienza in capo agli Stati di ingresso (v., sul tema, E. Guild, *The Right to Leave a Country*, Issue Paper by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, in *rm.coe.int*, ottobre 2013; G. S. Goodwin-Gill, *The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain*, in V. Gowlland-Debbas ed., *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Dordrecht, 1995, pp. 95-106).

Inoltre, non risponde al vero che, come alcuni suoi detrattori hanno sostenuto, le disposizioni del GCM siano vincolanti. Come già ampiamente rimarcato, infatti, sul piano strettamente giuridico il testo votato a Marrakech non è altro che un "manifesto politico", i cui effetti potranno realizzarsi concretamente solo in caso di concordia e reale collaborazione tra tutti gli attori in gioco.

Allo stesso tempo va sottolineato come, al di là di queste forzature, la scarsa definitezza di gran parte del suo contenuto (le misure da esso previste, si è visto, sono alquanto generiche e per di più collocate nell'ambito di obiettivi generalissimi) se da un lato può essere per molti Stati rassicurante, proprio per la genericità degli impegni che ne derivano, dall'altro, almeno in certi passaggi particolarmente ambigui, suscita il rigetto dei Paesi più sensibili al tema della tutela dei confini nazionali. Un esempio in tal senso è dato dal paragrafo 24 a), nel quale si legge che per la realizzazione dell'Obiettivo numero 8 (*Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants*) è necessario, tra le altre azioni previste, «assicurare che l'assistenza di natura umanitaria non sia considerata illegale». Ebbene, come si concilia tale generica disposizione con l'attività, in talune occasioni giudicata illecita dai tribunali nazionali, delle Organizzazioni non governative (ONG)? Sebbene non vi sia un espresso riferimento alle ONG, recenti eventi mostrano che, stando almeno all'avviso di alcuni Governi, l'assistenza umanitaria può diventare il "paravento" dietro cui celare l'attività illecita legata ai trafficanti di esseri umani. Lungi dal voler entrare nel merito dei casi più recenti (tra cui vi è quello italiano della *Iuventa*, l'imbarcazione della ONG tedesca *Jugend Rettet* per la quale la Corte di Cassazione ha di recente confermato il sequestro nell'ambito di un'inchiesta per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina), non può ignorarsi che esiste una potenziale incompatibilità, se non giuridica quanto meno politica, tra la disposizione del paragrafo 24 a) e le misure per la migrazione adottate dagli Stati meno favorevoli alle politiche di *open borders*.

All'indeterminatezza di alcune previsioni del GCM si aggiunge poi la critica, avanzata dall'Austria e da altri Stati non firmatari, relativa all'assenza di una chiara distinzione tra lo *status* di rifugiati e il profilo dei migranti "per motivi economici". E se è vero che, con ogni probabilità, sarà il futuro Patto Globale sui Rifugiati (*Global Compact for Refugees*) a specificare i differenti servizi che i Paesi d'accoglienza saranno tenuti a garantire in ragione del diverso *status* dei migranti, ciò non serve a placare la preoccupazione dei Governi più o meno sovranisti che, attribuendo priorità alla tutela dei loro confini, temono un contrasto tra l'accordo e i propri intenti politici.

3. – È ora opportuno, alla luce dell'analisi condotta sin qui, ricapitolare alcuni punti fermi relativi al documento in esame. Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* promuove la cooperazione tra gli Stati sul tema dell'*international migration* e, contrariamente a quanto è stato sostenuto su più fronti, non "incoraggia" né "scoraggia" la migrazione. Esso non contiene, infatti, previsioni che contemplino un "nuovo diritto umano alla migrazione", limitandosi a garantire ai migranti diritti e libertà fondamentali

già riconosciute a tutti gli esseri umani dal diritto internazionale, sia a livello universale che regionale.

Al fine di assicurare una migrazione sicura, ordinata e regolare, vengono elencati ventitré obiettivi che costituiscono *the cooperative framework* entro cui sviluppare azioni e politiche condivise. Tuttavia, le azioni suggerite nel patto per la realizzazione di ognuno dei ventitré propositi non sono, come detto, giuridicamente vincolanti, così come non lo sono le altre disposizioni in esso contenute.

Appurato che la Conferenza intergovernativa di Marrakech dovrebbe aver formalizzato un progetto condiviso di cooperazione sul tema della migrazione, la domanda da porsi a questo punto è se esista, o meno, una reale unità di intenti tra gli Stati.

La questione è di grande rilevanza, in quanto, trattandosi di un accordo non vincolante, se non vi è comunità di intenti difficilmente si otterranno gli effetti sperati. Questo suggerirebbe di evitare di liquidare la posizione contraria dei Paesi non firmatari negando qualsiasi confronto sul tema.

Ciò vale anche, e soprattutto, per l'Unione Europea. Infatti il GCM, in quanto quadro cooperativo internazionale, va coordinato con il *Migration Partnership Framework* redatto dalla Commissione Europea nel 2016, che, tra le altre cose, promuove la collaborazione con Paesi terzi e Organizzazioni Internazionali, tra cui l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) e l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), con le quali l'UE condivide azioni, priorità ed obiettivi. Proprio in considerazione di ciò, l'Unione Europea è stata invitata a partecipare alla Conferenza intergovernativa di Marrakech in qualità di osservatore e con il diritto di prendere parte alle discussioni. Tuttavia, mentre una delegazione del Parlamento europeo ha partecipato al *summit* di Marrakech, diversi Membri dell'UE (tra cui Austria, Italia, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) hanno disertato l'incontro e non hanno votato il documento finale. Se persino un'organizzazione internazionale fortemente integrata come l'UE è al suo interno divisa sul tema, è difficile immaginare come il nascente quadro di cooperazione internazionale possa, sulla base di queste premesse e senza reggersi su disposizioni vincolanti, rappresentare – come da qualche parte si è affermato – una “svolta epocale” per il futuro della migrazione internazionale.

Occorrerebbe dunque abbandonare gli spiriti propagandistici-elettorali dei più accaniti sostenitori e detrattori del patto per aprire un confronto sul contenuto del documento e sulle perplessità manifestate da alcuni Paesi (tra cui alcuni Membri dell'UE e gli Stati Uniti). Infatti, al di là dei pretestuosi *slogan* utilizzati per giustificare le rispettive tesi, in esso vi sono punti poco chiari e concetti troppo generici che, in una prospettiva di cooperazione internazionale, potrebbero essere rivisti, specificati o integrati. Sebbene il *Global Compact* non comporti alcun trasferimento o restrizione delle prerogative nazionali, non per questo gli Stati devono sentirsi obbligati ad un'adesione *a priori*. Al contrario, in linea con lo spirito collaborativo del GCM, dovrebbe essere quanto meno discussa ogni richiesta di ridefinizione del documento atta a raggiungere una piena condivisione del suo contenuto.

4. – Si guardi, a tal proposito, quanto è avvenuto da ultimo in Italia. È evidente che la scelta di rimettere la decisione sul GCM al Parlamento, comunicata il 28 novembre in aula dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini, nasconde un'incertezza (e una divisione) del Governo sulla posizione da assumere in proposito. Tale incertezza, con ogni probabilità, si fonda sul timore che alcuni punti non sufficientemente chiari del *Global Compact* possano entrare in contrasto con gli obiettivi e le priorità del c.d. contratto di governo gialloverde (v., in tal senso, C. Sacino, *I global compact su migrazioni e rifugiati sono compatibili con le politiche del Governo italiano?*, in *Dossier del Centro Studi Politici e Strategici Machiavelli*, n. 9, 6 Novembre 2018). Sebbene la richiesta di un dibattito parlamentare sul tema possa considerarsi comunque auspicabile, ricordiamo che nell'ordinamento italiano il Parlamento è chiamato ad esprimersi solo in merito all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 80 della Costituzione.

Una previa pronuncia del Parlamento, tutt'al più "utile" per giustificare le scelte politiche del Governo, non sembra necessaria per adottare un documento che, come il GCM, non è un trattato internazionale (cfr., A. Spagnolo, *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del TAR sull'Accordo col Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, in *SIDIBlog.org*, 05 dicembre 2018).

Un caso a parte, ma che si sarebbe potuto verificare anche in Italia, è quello del Belgio, dove il primo partito della coalizione di governo, *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA, l'Alleanza fiamminga di destra), ha ritirato i suoi Ministri dopo il sostegno del premier Charles Michel al *Global Compact*. Dal 2014 il Belgio è guidato da una coalizione che, per la prima volta, è riuscita a tenere insieme, da un lato, i liberali francofoni e fiamminghi (*Mouvement Réformateur* e *Open Vlaamse Liberalen en Democraten*) e i cristianodemocratici fiamminghi (*Christen-Democratisch en Vlaams*) e, dall'altro, i nazionalisti fiamminghi della *N-VA*, alla loro prima esperienza in un governo federale. Tuttavia, la decisione di Charles Michel di partecipare alla conferenza di Marrakech ha spezzato gli equilibri: il premier dovrà così guidare un governo di minoranza fino al 2019.

Alla luce di quanto detto, dunque, il patto sulla migrazione fornisce *the international cooperative framework* attraverso cui raggiungere due obiettivi fondamentali: ribadire i diritti umani di 258 milioni di persone che oggi hanno già abbandonato il loro Paese di origine e gestire in modo coordinato i flussi migratori internazionali. Mentre, però, non vi sono perplessità o contrarietà in merito alla necessità di riconoscere i diritti fondamentali ai migranti (anche perché tali diritti, come detto, devono già essere garantiti a tutti gli esseri umani alla luce del diritto internazionale), la stessa cosa non può dirsi per molte delle disposizioni che concernono la gestione condivisa e coordinata dei fenomeni migratori. Tra i punti che dovrebbero essere ridiscussi vi è il differente trattamento da riservare a chi emigra per tutelare la propria incolumità, come accade al rifugiato politico, rispetto a chi emigra per motivi economici; e ciò anche alla luce delle note e crescenti difficoltà a tracciare una chiara linea di confine tra queste categorie, considerando, se non altro, lo stretto legame che tende a instaurarsi tra conflitti bellici e impoverimento delle popolazioni coinvolte. Bisognerebbe altresì definire il ruolo e le prerogative delle ONG nell'ambito degli obiettivi prefissati dal GCM e specificare le espressioni troppo vaghe, in quanto distanti dalla promessa di pragmatismo su cui esso è fondato.

Inoltre, la ridefinizione di alcuni punti già inseriti nel *Global Compact* potrebbe essere la giusta occasione per soffermarsi maggiormente su due aspetti: le ragioni che hanno portato i migranti ad abbandonare la propria terra e i rimedi atti a prevenire, più che a curare, la loro condizione di disagio.

In quest'ottica potrebbe addirittura considerarsi la possibilità di adottare una proposta alternativa di gestione dei flussi migratori, elaborata dagli studiosi di Oxford Collier e Betts, finalizzata a indirizzare i migranti verso c.d. rifugi-città economiche, individuati in Paesi terzi sicuri e vicini ai luoghi di crisi (P. Collier, A. Betts, *Refuge: rethinking refugee policy in a changing world*, Oxford, 2017). Il piano, per la sua attuazione, prevede una distribuzione dei compiti tra gli Stati secondo il principio del vantaggio comparato: i Paesi sviluppati e i fondi internazionali provvederebbero all'onere economico per intero, mentre quelli in via di sviluppo fornirebbero il luogo "fisico" per i rifugi-città economiche. Ipotizzare tali luoghi di asilo in Paesi quanto più possibile vicini ai luoghi di crisi permetterebbe di ridurre le differenze culturali tra migranti e Paesi ospitanti, garantirebbe viaggi più brevi e sicuri per i rifugiati stessi, faciliterebbe i ricongiungimenti familiari e consentirebbe di investire in modo più proficuo il denaro oggi destinato dagli Stati più ricchi all'accoglienza.

Tutto ciò premesso, non ci resta che attendere gli sviluppi successivi alla Conferenza intergovernativa di Marrakech per capire se il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* rimarrà solo un "manifesto politico" (più o meno apprezzabile, a seconda dei punti di vista) o se, invece, vi siano margini per ridiscuterne il contenuto e programmare azioni concrete che siano finalmente condivise da tutti gli Stati.