



L'Assemblea generale delle Nazioni Unite definisce le modalità di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi del *Global Compact sulle migrazioni*

Andrea Spagnolo

Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Torino

Il 29 luglio 2019 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la [risoluzione n. 73/326](#) con cui ha stabilito il formato e le modalità organizzative dell'*International Migration Review Forum*, la sede istituzionale dove potranno essere discussi i progressi nell'attuazione degli obiettivi definiti dal [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#) (d'ora in poi *Global Compact sulle migrazioni* o patto).

Giova ricordare che il *Global Compact sulle migrazioni* rappresenta il primo tentativo di elaborazione di politiche e principi condivisi a livello internazionale per la gestione dei movimenti di massa dei migranti. Insieme al [Global Compact on Refugees](#) rappresenta altresì la conclusione dell'iter avviato con la [Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 2016](#), con cui si auspicava l'adozione di strumenti giuridici a livello internazionale per la gestione dei flussi migratori massivi e la condivisione delle responsabilità per quanto riguarda l'accoglienza dei rifugiati.

Il *Global Compact sulle migrazioni*, oltre a enunciare una serie di principi-guida, elenca ventitré obiettivi, dichiaratamente non vincolanti, che gli Stati si impegnano a realizzare per rendere sicuro, ordinato e regolare l'intero ciclo migratorio, dall'origine dei flussi fino all'integrazione dei migranti negli Stati di destinazione. Inoltre, e qui veniamo alla rilevanza della risoluzione in commento, il patto, al punto 49, prevede l'istituzione di una procedura di monitoraggio del rispetto degli obiettivi concordati dagli Stati. Della responsabilità di tale procedura è investita l'Assemblea generale, nel cui ambito avrebbe dovuto essere istituito proprio l'*International Migration Review Forum*, che ogni quattro anni dovrà riunirsi per verificare i progressi nell'attuazione del *Global Compact sulle migrazioni*.

L'importanza della risoluzione n. 73/326 sta proprio nell'aver dato forma alla procedura di monitoraggio del patto che ora può essere brevemente descritta nei suoi tratti salienti.

Anzitutto, viene confermata l'impostazione prevista nel *Global Compact sulle migrazioni* per ciò che riguarda l'investitura dell'Assemblea generale come sede istituzionale dell'*International Migration Review Forum*, con la duplice conseguenza che a) la Presidenza è affidato al Presidente dell'Assemblea e b) verranno utilizzate anche le stesse regole di procedura di quell'organo (punto 1). Viene altresì confermato che il forum si dovrà tenere ogni quattro anni, con avvio nel 2022. È interessante notare che la partecipazione degli Stati è prevista "at the highest possible political level" (ibidem).

È importante notare che la partecipazione al forum è consentita a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e a tutti gli istituti specializzati che abbiano uno status di osservatore (punto 2). Ciò significa che potranno partecipare anche Stati che non abbiano adottato il *Global Compact sulle migrazioni* nel corso della conferenza di Marrakech o che non abbiano votato a favore della [risoluzione n. 73/195](#), con cui l'Assemblea generale aveva espresso il suo sostegno al patto.

L'*International Migration Review Forum*, che durerà quattro giorni, prevede, ai sensi della risoluzione n. 73/236, una sessione plenaria iniziale, l'organizzazione di quattro tavole rotonde tematiche sui ventitrè obiettivi del patto e una sessione plenaria conclusiva, in cui il forum sarà chiamato ad adottare una *Progress declaration* (punti 25-26), su cui si tornerà a breve.

Le tavole rotonde si caratterizzeranno per una struttura che consentirà la partecipazione delle c.d. *national human rights institutions* e della società civile (punti 5-7). Il forum, dunque, rispecchia la volontà di continuare il dialogo sulle migrazioni su più livelli, con pieno coinvolgimento di attori infra-statali (punto 8).

Un ruolo importante è affidato all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), che coordina lo [United Nations Network on Migration](#), una struttura di supporto per gli Stati nell'attuazione degli obiettivi del patto. In ossequio a tale ruolo, il Direttore Generale dell'OIM con la risoluzione n. 73/236 è chiamato a svolgere un ruolo di 'facilitatore' nelle tavole rotonde tematiche istituite i progressi nell'attuazione del *Global compact sulle migrazioni* (punti 9, 21 e 23).

Le tavole rotonde potrebbero giovare dei contenuti dei rapporti inviati dai singoli Stati sull'attuazione degli obiettivi del patto; la risoluzione prevede che gli Stati possano "on a voluntary basis" allegare simili rapporti alle loro dichiarazioni presentate in sede di apertura della sessione plenaria di apertura (punto 20).

Come si diceva poc'anzi, l'*International Migration Review Forum* dovrà adottare una dichiarazione finale (la *Progress declaration* di cui si faceva menzione) che conterrà una valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi, le sfide ancora aperte e le raccomandazioni rivolte agli Stati (punto 26).

In sede di commento si possono svolgere alcune brevi riflessioni.

Anzitutto, pur nella consapevolezza che il *Global Compact sulle migrazioni* non possa essere ascritto alle classiche categorie delle fonti del diritto internazionali (trattati e consuetudini), la formalizzazione di una procedura di monitoraggio del raggiungimento – e dell'attuazione – degli obiettivi inclusi nel documento potrà, entro certi limiti, svolgere un ruolo nella determinazione delle politiche migratorie degli Stati.

A tal proposito, è necessario ricordare che gli Stati che hanno adottato il *Global Compact sulle migrazioni* hanno deciso di utilizzare verbi quali «commit», nella versione inglese, ed «engageons» nella versione francese, per impegnarsi al raggiungimento degli obiettivi. Ciò sembra effettivamente indicare l'assunzione di una qualche forma di impegno politico da parte degli Stati, ciò che può ingenerare legittime

aspettative di condotta, soprattutto nell'ambito di un documento che definisce il perimetro della cooperazione statale nella gestione dei flussi migratori. Non si può escludere, quindi, che una condotta statale difforme dagli obiettivi previsti nel patto possa essere oggetto di una qualche protesta sul piano internazionale; l'*International Migration Review Forum* potrà costituire la sede istituzionale privilegiata per un simile dibattito. Se, in prospettiva, le condotte statali discusse nell'ambito del forum si consolideranno, non si potrà escludere del tutto la formazione di nuove norme di diritto consuetudinario.

In quest'ottica, è anche importante rilevare che l'*International Migration Review Forum* sia aperto a *tutti* gli Stati membri delle Nazioni Unite, anche, dunque, agli Stati che avevano manifestato contrarietà all'adozione del *Global Compact sulle migrazioni*. Il Governo italiano, che non aveva partecipato ai lavori della conferenza di Marrakech e si era astenuto durante le votazioni sul sostegno al patto nell'Assemblea generale, potrà quindi partecipare al forum. Non dovrebbe costituire un ostacolo nemmeno la [risoluzione 1-00113 del 27 febbraio 2019](#), con la quale la Camera dei Deputati aveva impegnato il Governo a non aderire al patto.

È altresì fondamentale che il forum sia aperto alla partecipazione di attori non-statali e di *national human rights institutions*, che potranno offrire un contributo necessario all'identificazione dei problemi aperti, in particolare in relazione al rispetto dei diritti umani.

La scelta di non obbligare gli Stati all'invio di rapporti sul raggiungimento degli obiettivi del patto, pur coerente con la sua natura di atto giuridicamente non vincolante, priva l'*International Migration Review Forum* di uno strumento prezioso per la conduzione di un efficace monitoraggio e subordina, forse in maniera eccessiva, l'intera procedura alla volontà degli Stati. Allo stesso modo, sarebbe forse stato preferibile che la *Progress declaration* fosse adottata dall'Assemblea generale, così da conferirle una posizione più ferma e autorevole.

Nonostante le perplessità da ultimo emarginate, non si può fare a meno di accogliere con favore la formalizzazione della procedura per il monitoraggio degli impegni previsti nel *Global Compact sulle migrazioni*, nella consapevolezza che, quantomeno, l'*International Migration Review Forum* costituirà una sede istituzionale di alto livello per discutere sulla gestione dei flussi migratori e sui diritti dei migranti.