



**LINK 2007**  
COOPERAZIONE IN RETE

# **Governare l'immigrazione. Analisi, valutazioni e proposte**

**Documentazione prodotta e divulgata dalla Rete LINK 2007  
e dalle Ong associate**



**Febbraio 2024**



Rete di Ong di cooperazione e solidarietà internazionale:

AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDATIONE CORTI, ICU, INTERSOS, LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS.

## **GOVERNARE L'IMMIGRAZIONE. ANALISI, VALUTAZIONI E PROPOSTE**

**La pubblicazione raccoglie alcuni documenti propositivi diffusi tra il 2013 e il 2023 da LINK 2007 e da Ong della Rete come contributo alla conoscenza, l'analisi e l'approfondimento.**

Dossier a cura di Nino Sergi,  
Presidente emerito di INTERSOS e Policy advisor di LINK 2007

Direzione editoriale, Claudia Ada Immarrata

Diffusione, Andrea Bosio, Anna Clara Tumbiolo

[www.link2007.org](http://www.link2007.org)

*Tutti i testi possono essere liberamente ripresi,  
possibilmente citandone la fonte*

## Presentazione

Il Dossier **Governare l'immigrazione. Analisi, valutazioni e proposte** raccoglie alcuni tra i più significativi documenti elaborati dalle ong della rete **LINK 2007** sulle politiche per il governo dell'immigrazione e sul rapporto tra migrazione e sviluppo.

Si tratta di analisi, approfondimenti e proposte frutto della pluridecennale presenza ed esperienza di cooperazione delle organizzazioni di LINK 2007 sia in paesi da cui hanno origine le migrazioni odierne, molte delle quali nel continente africano, che nelle vicine regioni di accoglienza e in quelle di transito lungo tutta la rotta migratoria. Sono frutto anche dell'impegno crescente nell'accoglienza, formazione e integrazione di quanti, adulti e minori, giungono e permangono in Italia.

È qui ripresa in particolare la **documentazione prodotta e resa pubblica tra il 2013 e il 2023** da LINK e da ong della rete particolarmente impegnate sul tema. Sono documenti articolati, motivati, rispondenti a problematiche correnti, inseriti nel più ampio **contesto europeo e internazionale**, per proporre una visione ampia e di lungo periodo. Sono stati inviati alle autorità governative, istituzionali e politiche, ai media, alle componenti della società civile coinvolte. Alcuni sono stati sintetizzati in articoli giornalistici, altri presentati in specifiche conferenze a carattere nazionale e internazionale.

LINK ha cercato di suggerire **una direzione non solo coerente ma soprattutto credibile e realizzabile** e di proporla alle istituzioni di governo ed alle forze politiche per superare la logica dei provvedimenti di "emergenza", come è stato fatto nei 10 anni trascorsi da quel 3 ottobre 2013, con i 368 morti naufragati a Lampedusa, divenuti in dieci anni più di 26 mila. Provvedimenti spesso occasionali e complessivamente inefficaci, proprio per la mancanza di una **strategia governativa complessiva**, con gli occhi all'Italia, ai paesi di provenienza e di transito, all'Europa e ai cambiamenti nel mondo.

Il forte incremento della mobilità umana, che riguarda anche numeri crescenti di italiani, è uno di questi cambiamenti e non può essere affrontato con successivi decreti di "urgenza" ma **governando tale cambiamento**, gestendone problematicità e opportunità. Con una nuova, coerente e illuminata **visione e direzione politica**, la definizione di un **nuovo sistema normativo complessivo**, non limitato alla dimensione securitaria e di ordine pubblico, l'indicazione di scelte operative, di breve e lungo periodo, condivise ed efficaci, compresi i programmi di cooperazione allo sviluppo.

**Governare l'immigrazione**, considerandola per quello che è, un fenomeno naturale e inarrestabile dell'umanità, e non per quello che vorremmo che fosse subordinandola a ristrette visioni e scelte politiche. Un fenomeno che può e deve essere governato nel suo insieme, con intelligenza, coerenza, apertura mentale e visione.

LINK ritiene che sia **giunto il tempo di una Conferenza nazionale** che veda il coinvolgimento e la partecipazione dei tanti soggetti istituzionali nazionali e territoriali e delle realtà della società civile che da decenni conoscono il tema vivendolo con dedizione. Sarebbe di grande utilità per le Autorità di governo al fine dell'individuazione delle priorità nella **definizione della direzione e strategia politica, del sistema normativo e dell'impegno attuativo per riuscire a governare l'immigrazione** nel rispetto della dignità umana e nella salvaguardia delle legittime esigenze nazionali ed europee.

Roberto Ridolfi  
Presidente LINK 2007

## INDICE

Nexus migrazione e sviluppo per un futuro sostenibile – Novembre 2023 .....	5
Governare un'immigrazione fuori controllo – Settembre 2023 .....	7
Governo dell'immigrazione e partenariati con i paesi di origine – Marzo 2023.....	14
Una conferenza nazionale per l'immigrazione e l'asilo – Marzo 2023.....	27
Immigrazione: non basta contrastarla – Novembre 2022.....	29
Memorandum di intesa Italia-Libia – Novembre 2019.....	37
Il contributo degli immigrati al perseguimento dell'Agenda 2030 – Ottobre 2019 .....	45
Se le Ong potessero riformare il trattato di Dublino – Settembre 2019 .....	51
Governo dell'immigrazione. Le sfide del Terzo Settore– Marzo 2019 .....	55
Perché il Global Compact sulle migrazioni conviene all'Italia – Novembre 2018.....	61
Lettera al Presidente e ai Vicepresidenti del Consiglio – Giugno 2018 .....	65
Vertice di Parigi sulla politica migratoria – Settembre 2017 .....	68
Immigrazione e asilo. Razionalità e visione di lungo periodo – Luglio 2017 .....	78
Due imperativi: salvare le vite e contrastare i trafficanti di esseri umani – Giugno 2017 .....	87
Immigrazione e asilo: dal piano del Viminale al programma del Governo – Gennaio 2017 .....	91
Il transnazionalismo degli immigrati per la cooperazione internazionale – Dicembre 2017 .....	100
Immigrazione e sviluppo. Processi di Rabat e Khartoum – Ottobre 2015 .....	107
Migrazioni e cooperazione internazionale allo sviluppo – Ottobre 2014.....	114
Il valore delle Diaspore per lo sviluppo – Ottobre 2013.....	132

## NEXUS MIGRAZIONE E SVILUPPO.

### ABBRACCIARE LA COMPLESSITÀ PER UN FUTURO SOSTENIBILE

---

30 Novembre 2023<sup>1</sup>

*Quando si parla della relazione fra migrazione e sviluppo si rimanda spesso al ruolo che l'aiuto e la cooperazione allo sviluppo possono giocare nel determinare le modalità e gli esiti dei processi migratori. Negli ultimi decenni si è sviluppata una grande quantità di studi e di esperienze su questo tema. Tutto questo è avvenuto, nelle nostre società, sullo sfondo di un dibattito straordinariamente acceso che ha condizionato con forza il modo in cui le politiche di intervento sono state pensate e attuate. La formula "aiutiamoli a casa loro" è utilizzata costantemente e in modo manipolatorio nello scontro politico sul tema.*

*Per questo è particolarmente importante partire da lezioni apprese ed esperienze per proporre un approccio più realistico alla questione.*

#### **Ampliare la prospettiva per essere efficaci**

È necessario partire dalla consapevolezza dei limiti della cooperazione internazionale che dispone di mezzi limitati per affrontare **fenomeni macroscopici come quello dei flussi migratori**. Da qualche decennio la stessa cooperazione allo sviluppo si è sottoposta a un bagno di realismo. Abbiamo compreso che l'aiuto e la cooperazione allo sviluppo possono concretamente ambire a sostenere processi di sviluppo locale, non a crearli da zero. Tutto l'esercizio dell'Agenda 2030 si colloca all'interno di questa logica.

Rispetto alla relazione fra migrazione e sviluppo gli studi hanno generalmente dimostrato che **l'aumento del benessere in una prima fase facilita la migrazione invece di ridurla**. Famiglie e comunità povere devono affrontare investimenti importanti per la migrazione dei propri membri. Lo sviluppo locale può favorire la disponibilità di quelle risorse. Nonostante questa consapevolezza il sistema politico spinge verso iniziative che si pretende abbiano come risultato a breve termine la riduzione dei flussi.

Questo non significa che la cooperazione allo sviluppo sia irrilevante o debba disinteressarsi dei processi migratori. Al contrario, a certe condizioni può rendere gli stessi processi più efficaci nella prospettiva dello sviluppo e della prosperità di tutte le società che vengono coinvolte come luoghi di origine, di transito e di destinazione.

Si tratta però di **superare la tendenza a guardare i fenomeni migratori solo dalla prospettiva dei paesi di destinazione** (nel nostro caso leggere i fenomeni migratori dalla prospettiva delle coste italiane) e di guardare i processi di sviluppo e i processi migratori come un tutt'uno. Questo deve avere conseguenze molto concrete sul nostro modo di intervenire su questi temi.

#### **Gestione realistica dei flussi migratori: una necessità urgente**

Le analisi e gli studi hanno evidenziato che una gestione realistica ed efficace dei flussi migratori è **legata alla capacità delle istituzioni di promuovere politiche di lungo periodo e interventi che non siano concentrati esclusivamente sull'emergenza e su risultati a breve termine**. Finora certamente non si è riusciti a controllare i flussi migratori concentrandosi sulla definizione

---

<sup>1</sup> Intervento di Sandro De Luca, Direttore del CISP – LINK 2007 al Convegno sul Nesso Migrazione Sviluppo in occasione del Premio Paolo Dieci alla Farnesina, 30 Novembre 2023.

di accordi fra Stati. Questi devono, fra l'altro, fare i conti con limiti strutturali e fragilità, con i loro interessi e con le loro opinioni pubbliche. **L'attivo coinvolgimento degli attori economici e sociali dei paesi di origine, di transito e di destinazione e delle diaspore** è invece cruciale per la promozione di opportunità alternative nei paesi di origine o nei contesti regionali. Non dobbiamo aspettarci che queste si traducano necessariamente in una riduzione della pressione migratoria a breve termine, ma possono avere un impatto importante nel diminuire la propensione a scelte disperate per semplice mancanza di opzioni da considerare quando si valutano le condizioni e i rischi.

## Innovare nel mercato del lavoro

Non sempre i programmi che hanno cercato di sviluppare opportunità formative o di generazione di reddito nei paesi di origine hanno dato sufficiente attenzione a come queste siano percepite dai giovani dei paesi di origine. Non si tratta solo di investire maggiormente in attività di visibilità e comunicazione. Si tratta piuttosto di superare alcuni dei limiti del sistema degli attori della cooperazione allo sviluppo. Le azioni dei programmi di cooperazione che puntano sulla creazione di opportunità di formazione e impiego **devono investire sulla collaborazione fra gli attori e sul rafforzamento del network delle iniziative**. Si tratta di promuovere la percezione, da parte dei giovani, di un **sistema complessivo di opportunità**. Questo non può essere garantito dalla singola iniziativa per quanto ambiziosa, ma da un insieme di collaborazioni e sinergie fra attori e azioni diverse.

La migrazione ha evidentemente un grande impatto sul mercato del lavoro dei paesi di destinazione, ma siamo ancora lontani dal creare meccanismi che rafforzino la corrispondenza con i bisogni delle società dei paesi di destinazione. Gli enormi limiti dei meccanismi disponibili per una migrazione regolare devono essere superati con vero sforzo di **innovazione anche negli strumenti normativi** e sviluppando la rilevanza delle competenze acquisite dai giovani dei paesi di origine e le richieste del mercato del lavoro dei paesi di destinazione.

## Cooperazione allo sviluppo: uno strumento per dare risposte concrete

Se prendiamo sul serio l'idea dello sviluppo come rafforzamento della capacità delle persone di controllare le loro vite e promuovere le loro aspirazioni possiamo guardare alla cooperazione allo sviluppo come uno strumento per **dare risposte al desiderio di migliorare condizioni di vita e status economico e sociale**. **La migrazione fa parte di questo processo** in particolare quando non si traduce in una scelta disperata legata all'idea dell'"ora o mai più", quel tipo di processo che abbiamo imparato a conoscere negli ultimi decenni e che tende a trasformarsi in un dramma umanitario lungo la rotta.

Dobbiamo rinunciare all'idea di gestire la migrazione, se questo significa pretendere di bloccarla. Dovremmo piuttosto **puntare sulle potenzialità dello sviluppo e della cooperazione allo sviluppo nell'accompagnare i processi, normalizzandoli**.

È proprio smettendo di cercare soluzioni al "problema migratorio" che le azioni della cooperazione possono diventare più efficaci perché più in grado di entrare in sintonia con le aspirazioni delle società che inviano migranti e di quelle che li ricevono.

## GOVERNARE UN'IMMIGRAZIONE FUORI CONTROLLO

---

6 Settembre 2023<sup>2</sup>

*LINK riprende e attualizza – inserendosi nel dibattito sviluppatosi particolarmente nel mese di agosto – analisi, riflessioni e proposte sulla realtà dell'immigrazione e dell'asilo e sul nesso tra migrazioni e sviluppo, basate sulla conoscenza dei paesi di provenienza e di transito e della realtà dell'immigrazione in Italia.*

*Il documento non risponde all'immediatezza e alla domanda sul "che fare" di fronte al moltiplicarsi degli arrivi di persone via mare. Siamo infatti convinti che serva a poco continuare a produrre provvedimenti di "emergenza", come si è fatto nei 10 anni trascorsi da quel 3 ottobre 2013, con i 368 morti naufragati a Lampedusa, divenuti nel frattempo 26 mila. Quelli degli ultimi anni, in particolare, sono stati spesso improvvisati e si sono dimostrati inefficaci. Ogni altro provvedimento che sarà adottato continuerà a nostro avviso a seguire la logica dell'improvvisazione e continuerà ad essere inefficace finché il Governo non definirà la direzione (credibile) verso cui intende andare, con gli occhi all'Italia, ai paesi di provenienza e di transito, all'Europa e ai cambiamenti nel mondo.*

*Il documento di LINK va in questo senso: indica una direzione, convinti di proporre cose sensate, anche se non esaustive. Vorremmo che il Governo producesse un documento analogo, che indichi chiaramente la visione e la direzione politica. Lo stiamo aspettando, anche per contribuire a realizzare quanto di positivo possa essere proposto, a livello nazionale e internazionale. Altrimenti continuerà a brancolare nella confusione senza avere alcuna idea per il "governo dell'immigrazione e dell'asilo", che deve divenire la priorità. È chiaro che per realizzare qualsiasi piano occorreranno tempo, negoziati, risorse, riforme, in ambito nazionale ed europeo e nelle relazioni internazionali. Ma ogni passo nella direzione individuata avrà un significato politico con una sua precisa logica. Altrimenti la logica prevalente rimarrà quella della risposta immediata, magari politicamente "emotiva", senza sapere dove si vuole andare.*

**L'immigrazione in Italia sembra essere fuori controllo.** Gli slogan elettorali cozzano contro l'esigenza di governarla di fronte a continui nuovi arrivi dal Mediterraneo o dalla rotta balcanica. Crescono le contrapposizioni non solo tra maggioranza e opposizione ma anche tra governo e regioni, prefetti e sindaci, decisori politici e operatori sociali. Con sempre maggiore insistenza si reclamano visione strategica, programmazione, adeguate risorse, modalità e strumenti operativi non ideologici. Mentre le imprese segnalano la necessità di alcune centinaia di migliaia di lavoratori, continuano a trovare ascolto le voci di demagoghi con le loro dissennate ricette per cancellare la mobilità umana. Il fatto migratorio viene da tempo affrontato in chiave strettamente nazionalistica, focalizzando gli interventi sulla sicurezza e il contrasto, debilitando il sistema di accoglienza e integrazione esistente, rinunciando all'approfondimento politico e all'analisi. Ora mancano le idee su come governare la migrazione nella sua complessità.

Eppure, in molte sedi multilaterali si sono a lungo confrontate competenze, esperienze, analisi politiche e sono state elaborate linee guida per governare la migrazione in modo ordinato,

---

<sup>2</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

regolare, sicuro<sup>3</sup>, guardando all'Europa ma ancor più agli altri continenti che vedono incrociarsi al loro interno rotte di esodo e accoglienza ben più ampie. Le più recenti e valide sono il **Patto globale sulla migrazione** e il **Patto globale sui rifugiati**. Purtroppo, il Governo italiano ha rifiutato, nel dicembre 2018, perfino di partecipare alla Conferenza ONU di Marrakech che ha adottato il Patto globale sulla migrazione, alla cui elaborazione l'Italia aveva peraltro contribuito.

**Ora tutti sono alla ricerca di proposte per superare lo stallo**, da un lato criticando le scelte in corso e dall'altro rinfacciando le lacune del passato. È l'occasione per ricercarle seriamente queste proposte ma occorrerebbe riuscire ad allontanarsi dall'approccio elettorale e da quello securitario ed emergenziale di breve termine.

## Una Conferenza nazionale per individuare proposte adeguate

Per potere uscire dalle contrapposizioni politiche e le improvvisazioni<sup>4</sup>, **sarebbe auspicabile una Conferenza nazionale promossa dalla Presidenza del Consiglio**<sup>5</sup> per approfondire l'analisi della realtà dell'immigrazione e dell'asilo e delineare, con specifici gruppi di lavoro, proposte adeguate sui tanti problemi aperti. Non serve a dare risposte immediate (che andrebbero comunque ricercate con regolari **tavoli di concertazione** tra le istituzioni nazionali e territoriali e i soggetti sociali interessati, come sta giustamente richiedendo la Caritas) ma è divenuta indispensabile per riuscire a delineare, nel confronto e l'ascolto, solide strategie e nuove normative a livello italiano, europeo e internazionale, per potere **uscire dalle confuse aspettative a corta visione e affrontare la complessità della realtà migratoria del XXI secolo**.

È dagli anni '70 che l'Italia conosce l'immigrazione. I residenti stranieri erano allora alcune decine di migliaia, divenuti negli anni '90 un milione, saliti nel primo decennio del secolo a tre e nel secondo decennio a cinque (8,5% della popolazione residente), di cui **3,5 milioni cittadini non comunitari** (il **5,8%**: percentuale che è rimasta costante negli anni successivi, pur di fronte ad una crescita delle persone che fuggono da situazioni di rischio nel mondo, che l'UNHCR calcola in più di 100 milioni).

Negli anni '90 c'era l'esigenza di definire precise modalità di governo dell'immigrazione. Ci sono state iniziative politiche di alto livello che hanno coinvolto i soggetti e settori interessati. Citiamo in particolare la **Conferenza nazionale dell'immigrazione** promossa nel 1990 dalla Presidenza del Consiglio e della **Conferenza internazionale** promossa dalla stessa Presidenza nel 1991 con il Segretariato dell'OCSE. Altre ne sono poi seguite a cavallo dei due secoli, con contenuti di qualità ma non più al livello di Presidenza del Consiglio ma di singolo Ministero o Dipartimento o di società civile. Precedute da ampio dibattito, sono nate le leggi 39/1990 (Martelli) e 40/1998 (Turco-Napolitano) con il testo unico sull'immigrazione. **La successiva legge 189/2002 (Bossi-Fini), che modifica le precedenti e il testo unico, è in vigore da più di vent'anni.**

**Nel frattempo, il mondo è stato attraversato da profondi cambiamenti** e anche le dinamiche migratorie ne sono state influenzate. Mutamenti globali, economici, politici, demografici, ambientali con maggiori movimenti migratori, crescenti povertà in contrasto con le concentrazioni di ricchezza, insicurezze provocate da carestie, guerre, jihadismi, persecuzioni che provocano motivate e legittime richieste di protezione e asilo. A livello interno influiscono particolarmente lo squilibrio demografico, con la crescente denatalità e l'altrettanto crescente invecchiamento e con la necessità di nuove consistenti presenze lavorative in settori vitali per l'economia. Tra il 2010 e

<sup>3</sup> Documento-LINK-2007.-Perche-si-al-global-compact-19.11.18-2.pdf (link2007.org)

<sup>4</sup> <https://link2007.org/2023/03/20/immigrazione-uscire-dalla-logica-emergenziale-e-dalle-contrapposizioni-ideologiche-per-inaugurare-una-nuova-fase-di-dialogo-e-cooperazione/>

<sup>5</sup> <https://link2007.org/2023/03/06/immigrazione-lettera-al-presidente-meloni-serve-una-conferenza-nazionale-con-la-societa-civile/>

il 2022 la popolazione italiana residente è diminuita di 1,77 milioni di persone (ISTAT), quanto l'insieme di Napoli e Torino.

L'esperienza degli anni '90 potrebbe anche suggerire all'Italia di tornare a rivestire un ruolo da protagonista convocando, con cadenza regolare, **una Conferenza internazionale sull'immigrazione e l'asilo**, con ampi confronti di alto livello, proposte e assunzioni di responsabilità.

## Ripensare la normativa

**Di fronte ad un mondo cambiato ed alla crescente mobilità umana, la modifica della legge nata venti anni fa diventa indifferibile, così come la modifica del testo unico sull'immigrazione<sup>6</sup>.** Per riuscirci serve una visione politica della realtà odierna della migrazione e dei suoi sviluppi nel medio periodo, ragionando definitivamente in termini strutturali, insieme alla considerazione che si tratta di persone e non solo di fenomeno, flussi o numeri: cioè, di una realtà umana viva, ampia e mutevole, che richiede intelligenti e adeguate politiche e normative. Nazionali, innanzitutto, ma legate alla definizione di una **condivisa responsabilità sul piano europeo** per potere riuscire a governare la migrazione a livello interno, nell'ambito comunitario e nelle relazioni internazionali, in particolare con i paesi del Mediterraneo, dell'Africa sub sahariana e del Medio Oriente, aprendo con loro negoziati basati sul rispetto, l'ascolto, il dialogo politico e la costruzione di un comune e condiviso futuro.

“L'Europa deve prendere in mano la situazione” si continua a ripetere. Spesso senza ricordare che **in materia migratoria l'Ue ha competenze limitate, avendo gli Stati membri scelto di delegarne solo alcune**. Senza la concessione di più ampie deleghe all'Ue, rilevanti decisioni in materia migratoria - spesso richieste proprio dall'Italia - sono destinate a rimanere subordinate agli interessi dei singoli Stati membri chiamati ad approvarle, rendendole così di difficile attuazione. L'Italia deve comunque fare la sua parte, dotandosi di visione strategica, politiche e normative adeguate e coerenti, che abbandonino l'approccio emergenziale e guardino al secondo quarto del XXI secolo.

**L'immigrazione è da tempo un fatto strutturale e come tale deve essere affrontata.** Anche perché la materia, se non correttamente governata, rischia di potenziare tensioni sociali e politiche e incrementare traffici criminali. Le 6 legislature e i 12 governi che si sono succeduti durante l'applicazione della legge Bossi-Fini hanno indubbiamente impedito la continuità della visione politica e il regolare confronto su una materia così complessa e sensibile. Si sono indebolite le politiche dell'integrazione e sono stati adottati **perlopiù provvedimenti incentrati su strette securitarie, di mero contenimento e contrasto**, che hanno dimostrato che non funzionano né possono funzionare se non sono inseriti in una più ampia e approfondita strategia politica governativa<sup>7</sup>, definita con gli altri Stati europei e le istituzioni europee ed elaborata coinvolgendo i principali Stati di provenienza e di transito con i quali stabilire accordi a reciproco beneficio e interesse, e attuando regolari consultazioni con i soggetti istituzionali e della società civile coinvolti ai livelli territoriali.

<sup>6</sup> Si veda in proposito la proposta di un gruppo di lavoro promosso nel 2017 dall'Asgi con Cgil, Cisl, Uil e alcuni accademici e ricercatori:

[https://www.uil.it/documents/testo%20ddl%20riforma%20T.U.%20immigrazione%20\(26-5-2017\).pdf](https://www.uil.it/documents/testo%20ddl%20riforma%20T.U.%20immigrazione%20(26-5-2017).pdf)

<sup>7</sup> LINK 2007 (R). Immigrazione e asilo. Contributo per un programma di governo. 17 01 2017

## La protezione internazionale

L'immigrazione non è tutta uguale, anche se devono esserlo il riconoscimento della dignità e del valore di ogni persona umana. A livello internazionale viene dato particolare riconoscimento al diritto di ricevere protezione e asilo. Diritto affermato dalla nostra Costituzione (art. 10): *“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*. I decreti sicurezza hanno limitato tale diritto **abolendo la protezione umanitaria**. Insensata e incoerente decisione, che sarà necessario correggere. Come in vari altri stati europei, essa completava lo **status di rifugiato** e la **protezione sussidiaria**, come ribadito nel 2019 sia dalla Corte Costituzionale che inserisce la protezione umanitaria nel diritto costituzionale di asilo per *«le persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine»*; sia dalla Corte di Cassazione: *«tutte le protezioni, compresa quella umanitaria, sono espressione del diritto di asilo costituzionale»*.

In Italia il **“Sistema di accoglienza** dei rifugiati, dei destinatari di protezione sussidiaria e dei minori stranieri non accompagnati” è articolato su due livelli. 1) La prima accoglienza presso gli “hotspot” (primissimi interventi di assistenza materiale e sanitaria, identificazione e foto segnaletica, eventuale richiesta di protezione internazionale) e successivamente presso strutture (CAS, centri di accoglienza straordinaria) attivate dalle Prefetture in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale. 2) La seconda accoglienza attuata mediante progetti di assistenza e integrazione attivati dagli **enti locali aderenti al SAI, Sistema di accoglienza e integrazione** nei territori, anche utilizzando risorse finanziarie messe a disposizione dal ministero dell'Interno. Due sono i pilastri del SAI: la **partecipazione volontaria** degli enti locali; la realizzazione degli **interventi in sinergia** con i soggetti del terzo settore.

Si è pensato a pochi grandi centri **CAS**, mentre l'esperienza ha ben dimostrato la necessità di centri di accoglienza diffusi, più umani, con quantità di richiedenti protezione gestibili, rispondenti ad obiettivi quali la preparazione dell'iter per l'asilo, l'apprendimento linguistico, la formazione professionale, la gestione del tempo libero (attività di volontariato e di socializzazione con la comunità ospitante), l'inserimento sociale e culturale. Finalità difficilmente perseguibili con provvedimenti normativi - come quelli adottati - che riducono le risorse finanziarie alla mera sopravvivenza e non assicurano le figure professionali necessarie al percorso di accoglienza e inserimento.

Del Sistema di accoglienza **SAI**, che ha dimostrato la sua efficacia quando ha potuto avvalersi di adeguate risorse e competenze, colpisce l'incoerenza dell'Italia che prevede solo la **partecipazione volontaria** dei comuni al Sistema, mentre rinfaccia il debole sistema di adesione “volontaria” degli Stati europei ad un'analoga ripartizione in tutta l'Ue.

**Anche gli immigrati irregolari che non fanno domanda di asilo hanno diritto ad essere trattati con la dignità che deve essere riconosciuta ad ogni persona umana.** Quando ricevono procedimenti di espulsione sono condotti nei Centri di permanenza e rimpatrio (**CPR**) in attesa dell'esecuzione del provvedimento. Tali provvedimenti sono emessi anche nei confronti di richiedenti protezione provenienti da paesi dichiarati “sicuri”, non sempre valutando attentamente la specificità delle domande. Secondo vari rapporti e testimonianze le condizioni di vita nei CPR sono molto critiche e spesso inumane: gli immigrati sono privati delle libertà senza le garanzie previste dalla legge, vivono in ambienti sovraffollati, degradati, non hanno accesso a cure mediche adeguate e subiscono continui abusi e violenze. Si consuma, cioè, un'arbitrarietà non degna di una Nazione come l'Italia.

## Tregua politica e lavoro multipartisan

**Occorre cambiare. Proposte ce ne sono, anche molto valide ma servirebbe una tregua politica che permetta un lavoro multipartisan** sulla complessità della materia, che coinvolga le istituzioni politiche e di governo, le amministrazioni territoriali, le organizzazioni sociali, l'accademia, la ricerca, l'impresa e le istituzioni religiose per riuscire ad individuare proposte concrete e coerenti da sottoporre alle decisioni governative. Dato il rischio di permanente stallo, si tratta di un lavoro che dovrebbe interessare ogni schieramento politico. È divenuto comunque indispensabile per l'Italia, anche per coinvolgere su solide basi i paesi europei, senza il consenso dei quali e senza il sostegno comunitario nessuna politica migratoria potrà avere effetti duraturi.

Diversi temi sono già emersi nei paragrafi precedenti e nel dibattito pubblico in Italia per superare l'approccio emergenziale e securitario. **Alcune proposte sarebbero da riprendere e da considerare con coerenza.** Ne evidenziamo alcune:

1. Istituzione del **Ministro della migrazione, l'asilo e l'integrazione**, delegato dal Presidente del Consiglio a coordinare le competenze frazionate in più ministeri e a garantire coerenza alle decisioni governative. Un'Agenzia nazionale dovrebbe essere costituita come braccio operativo del Ministro. Il recente accentramento dei poteri sulla gestione dei migranti nel Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CSR), composto da tutti i Ministri competenti e convocato "permanentemente", può essere una soluzione di ripiego per rispondere all'esigenza di rapidità e coordinamento ma non potrà mai rispondere al bisogno di visione strategica, vera unitarietà di azione, confronto e mediazione internazionale, coerenza politica, colmando le lacune del passato.
2. Ampliamento e semplificazione degli **ingressi regolari**: si tratta del migliore strumento per contrastare in modo efficace l'irregolarità e il traffico di esseri umani e per rispondere alle richieste di protezione e alle necessità crescenti dei settori produttivi e del welfare. Tale ampliamento dovrà riuscire a bilanciare le esigenze nazionali con quelle dei paesi da cui maggiormente stanno provenendo gli immigrati e i richiedenti asilo.
3. Dignità della persona nell'**accoglienza diffusa sul territorio** (la sola che mette equilibrio tra residenti e immigrati in arrivo), rafforzando il Sistema di accoglienza e integrazione SAI, puntando sui Comuni e garantendo loro le necessarie risorse finanziarie per dotarsi di motivati e preparati operatori dell'accoglienza, potenziare nei territori i servizi sociali, educativi e di avviamento al lavoro anche per non abbandonare a se stesse le persone (come spesso avviene anche dopo il riconoscimento dello status di rifugiato), favorire il loro percorso di integrazione culturale, sociale e economico, migliorare l'accoglienza dei minori non accompagnati come richiesto dall'ANCI e ampliarne l'affidamento a famiglie. Senza lasciare ai Comuni la possibilità (come purtroppo avviene) di esimersi da questa collettiva responsabilità scaricandola su altre Amministrazioni e Regioni. Anche per poter chiedere, con la forza della coerenza, analoghe ripartizioni a tutti gli Stati europei, insieme alla revisione del sistema di Dublino in materia di asilo<sup>8</sup>.
4. Valorizzazione del contributo del **terzo settore**, degli enti religiosi e delle stesse diaspore organizzate, secondo il principio costituzionale della sussidiarietà.
5. Introduzione di meccanismi di **regolarizzazione su base individuale** per coloro che sono già stabilmente inseriti in Italia e valorizzazione delle conoscenze e competenze degli immigrati, troppo spesso ignorate o sminuite; incentivazione del rimpatrio volontario per chi non può essere regolarizzato.
6. Rispetto del principio di **non discriminazione** e contrasto ad ogni forma di razzismo e odio; tutela delle vittime di tratta, violenza, grave sfruttamento.

<sup>8</sup> <https://link2007.org/2019/09/24/le-ong-potessero-riformare-trattato-dublino-lo-riformerebbero-cosi/>

7. Valorizzazione delle **nuove generazioni** discendenti da immigrati e attuazione delle proposte di cittadinanza basate sullo *ius culturae*, o *ius scholae* o *ius communitatis*, con i diritti e doveri che ne derivano.
8. Previsione dell'**elettorato** attivo e passivo nelle elezioni comunali per gli stranieri regolarmente residenti.
9. **Accordi di partenariato** italiani e europei con i paesi di provenienza e di transito per definire programmi pluriennali di sviluppo sostenibile e facilitare sia gli ingressi regolari programmabili che i rimpatri motivati.
10. **Ampliamento delle competenze comunitarie** in materia migratoria, al fine di una maggiore unitarietà politica e di effettivi meccanismi di solidarietà nella gestione dell'asilo e della migrazione.

## Paesi di provenienza e di transito

**Il rapporto con i principali paesi di provenienza dovrà radicalmente cambiare**, anche perché, con la generosità mostrata accogliendo a braccia aperte gli Ucraini in fuga dalla guerra, essi sono oggi molto più esigenti e non accettano di essere meritevoli di interesse solo per frenare l'emigrazione o per facilitare i rimpatri. L'emigrazione, specie se non qualificata, è da loro vista positivamente perché dà sbocco alle esigenze di miglioramento dei giovani che rappresentano la maggioranza della popolazione e chiedono soluzioni che i loro governi non riescono a dare. I temi dell'uscita dalla povertà, del progresso umano, dello sviluppo sostenibile, della creazione di nuovi posti di lavoro dignitosi, della conversione del debito, della revisione delle politiche agricole e commerciali, devono divenire quindi primari e richiedono solidi, rispettosi e durevoli partenariati<sup>9</sup> al fine di potere costruire un dialogo veramente costruttivo; che possa anche prevedere la definizione di quote di ingresso regolari in Italia e nell'Ue.

Anche con i **paesi di transito** il rapporto andrebbe ripensato. Gli accordi europei con la Tunisia, favoriti dal Governo italiano, vanno nella giusta direzione ma sono ben lontani da quanto servirebbe realmente a quel paese per uscire dalle crescenti difficoltà<sup>10</sup> (che dovranno, in ogni caso, essere affrontate e assunte, nel nostro stesso interesse) e per poter vivere il rapporto di partenariato attivamente e non solo subendolo.

Occorrerà poi curare il miope e perdurante **complesso di superiorità** dell'Occidente. Se da un lato può rappresentare il convincimento e l'orgoglio dei propri valori, principi e modi di vita politica, sociale e personale, dall'altro richiede la presa di coscienza che esso è sempre più avversato su scala globale, anche per i ripetuti errori e le gravi incoerenze arrogantemente manifestate. L'Italia, grazie alle sue relazioni internazionali, potrebbe anche fornire un contributo – limitato forse, ma significativo – al più ampio lavoro politico per riuscire a **svecchiare il sistema globale** nato in ben altra epoca, con un mondo del tutto diverso. Lavoro che non potrà che essere il risultato di tanti ponti e tante relazioni che l'Italia e l'Occidente dovranno costruire in modo nuovo, anche con quei paesi definiti oggi "Sud globale", che pretendono ascolto.

## La narrazione pubblica

Uscire dall'approccio emergenziale alquanto disordinato e talvolta strumentale dei recenti anni richiede anche **qualche riflessione sulla narrazione e sul discorso pubblico**. Esso rimane parziale e lacunoso. Sembrano essersi esaurite l'apertura, la capacità di cogliere il cambiamento

<sup>9</sup> <https://link2007.org/wp-content/uploads/2023/05/IMMIGRAZIONECOOPERAZIONEINTERNAZIONALE-2.pdf>

<sup>10</sup> <https://link2007.org/2016/02/15/aiutare-la-tunisia-aiutare-litalia-leuropa/>

e la visione lungimirante che hanno garantito vitalità, progresso e benessere agli italiani, anche in tante regioni nel mondo. Sugeriamo alcune considerazioni:

- Salvare vite umane è un dovere, un imperativo, senza possibilità di eccezioni.
- L'accoglienza è un valore: ma deve anche corrispondere all'effettiva possibilità di essere dignitosa, condivisa, inclusiva, inserita nel progetto di società, di lavoro e di welfare di chi accoglie.
- "Accogliamoli tutti", pur intendendo comunicare solidarietà e positività, è stato uno slogan che ha anch'esso in parte contribuito a rallentare l'analisi e l'approfondimento (al pari del "rifiutiamoli tutti"). È indubbio che servano anche norme restrittive per arginare gli arrivi irregolari, indiscriminati e incontrollati, che prevedano anche l'effettivo allontanamento di chi contravviene a tali regole, salvi i casi di forza maggiore previsti e protetti dal diritto, dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione. Il punto è che le norme restrittive devono sempre essere giuste, necessarie ed efficaci, basate sui diritti umani, il riconoscimento della dignità di ogni persona, le convenzioni internazionali.
- Potrebbe essere un errore (pur capendone le motivazioni) tendere ad abolire, senza la definizione di un nuovo, complessivo e coerente quadro normativo, ogni distinzione tra i rifugiati in fuga da guerre e violenze - portatori di tutele e di bisogni specifici e protetti dalle convenzioni internazionali - e chiunque altro si muova spinto dal naturale desiderio di migliorare le proprie condizioni di vita: ne deriverebbe un'inevitabile svalutazione delle convenzioni stesse; sulla cui base rimane comunque indubbio che chiunque cerchi protezione deve avere diritto ad un esame obiettivo e imparziale della propria richiesta.
- Le percezioni e le paure dei cittadini, anche quando non corrispondono alla realtà dei fatti, non sono da sottovalutare ma devono essere prese in seria e prioritaria considerazione e ad esse devono essere fornite risposte efficaci per il loro superamento, avversando così propagande interessate ad alimentare e gestire strumentalmente la paura.

## GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE E PARTENARIATI CON I PAESI DI ORIGINE

---

20 Marzo 2023<sup>11</sup>

*La migrazione, la ricerca di protezione e asilo e, più in generale, la mobilità umana sono realtà che l'Italia e l'Europa potranno governare solo uscendo da approcci emergenziali, contrapposizioni ideologiche e visioni legate ad un egoistico e immediato interesse nazionale. Sono in gioco problemi e opportunità che riguardano tutti e condizionano lo stesso futuro delle nostre società e la solidità dell'Unione Europea.*

*Il Governo e il Parlamento potrebbero trovare grande beneficio dal confronto, l'ascolto e il dialogo, in particolare con le organizzazioni specializzate della società civile che da decenni intervengono con iniziative diversificate e diffuse sul territorio a tutela, integrazione e valorizzazione degli immigrati, a salvaguardia dei valori fondanti della nostra società e nell'interesse dell'Italia. Si tratta di uno straordinario patrimonio di esperienza, conoscenza, capacità di azione e proposta, collaborazione con le istituzioni pubbliche e rapporti di rete con analoghe realtà nei paesi europei e in quelli di emigrazione. Sono enti del terzo settore, organizzazioni sociali, culturali, sindacali, delle diaspore, istituzioni ecclesiali e comunità di fede, enti educativi e formativi. Il loro è un coinvolgimento diretto nell'assistenza, la solidarietà, l'integrazione, il lavoro, l'educazione, la formazione, la cultura, il vissuto delle comunità, la cooperazione per lo sviluppo.*

*Il confronto, l'ascolto e il dialogo sono anche l'obiettivo di LINK 2007 e lo scopo di questo documento. Esso si compone di tre parti:*

- I. Una visione nuova che sappia guardare lontano*
- II. Governare la migrazione per renderla "sicura, ordinata, regolare".*
- III. Migrazioni e sviluppo. Partenariati con i paesi di origine e cooperazione internazionale.*

---

### I - UNA VISIONE NUOVA CHE SAPPIA GUARDARE LONTANO

#### **Dal Viminale a Palazzo Chigi e Palazzo Europa. Le innovazioni necessarie**

Nel gennaio 2017 LINK 2007 evidenziava la necessità di [passare dalla politica del Viminale alla politica di Palazzo Chigi](#) per potere coordinare e governare in modo organico la complessità della realtà migratoria. Sappiamo tutti che si tratta di un fatto strutturale che deve essere governato politicamente, con azioni sistemiche nazionali, europee e internazionali. Il governo dell'immigrazione richiede infatti ampia e lungimirante visione politica, unitarietà e coerenza, sintonia con gli altri paesi europei, collaborazione multilaterale, accordi con i principali paesi di provenienza dei migranti, partenariati di sviluppo e investimenti strutturati nei e con i paesi di provenienza, ed in particolare con il continente africano, per creare posti di lavoro stabili e duraturi. Aver lasciato la materia principalmente al Ministero dell'Interno ha significato una politica

---

<sup>11</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

migratoria concentrata su misure di sicurezza, contrasto e contenimento, in una visione limitata e con risposte che si sono dimostrate inadeguate.

Negli anni recenti grande parte dell'attenzione è stata focalizzata sui salvataggi delle Ong nel Mediterraneo centrale anche se nell'ultimo quinquennio essi hanno rappresentato soltanto il 12-14% degli sbarchi (e molto meno nei primi mesi del 2023). Quasi a volere sottacere gli arrivi con natanti autonomi che superano il 50% e i restanti soccorsi e sbarchi effettuati dalla guardia costiera, la guardia di finanza, le navi mercantili e gli ingressi dalla rotta balcanica. Sono più di 26.000 le persone annegate nel Mediterraneo negli ultimi 10 anni. Di fronte alla mancanza di una risposta chiara ed efficace da parte delle istituzioni europee e italiane ed alla finzione della zona SAR (ricerca e soccorso) di competenza libica, le Ong intervengono per evitare o almeno limitare nuove tragedie. Le Ong umanitarie si basano da sempre su codici di condotta. Ciò che è difficile accettare è che tali codici vengano imposti con decreti ingiuntivi e punitivi, senza alcuna preliminare concertazione o consultazione - come richiederebbe il principio costituzionale della sussidiarietà - e senza garantire il pieno rispetto dei principi umanitari e la salvezza, senza eccezione, delle persone naufraghe o a rischio naufragio. Il salvataggio è sempre un dovere; l'accoglienza permanente lo è solo in presenza dei requisiti previsti dalle leggi e dal diritto internazionale. Confondere le due cose serve solo ad alimentare paure e misure di contrasto.

I decisori politici di oggi e di ieri hanno tenuto in sordina il fatto che le funzioni attribuite al ministero dell'Interno non sono solo quelle relative alla *“tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”* ma sono parimenti quelle della *“tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo”* (D. Lgs. 300/1999, art. 14). Da più di vent'anni è in vigore la legge 189/2002 (Bossi-Fini) che ha modificato il **Testo Unico sull'immigrazione e la condizione dello straniero** del 1998 adottato in attuazione della legge 40/1998 (Turco-Napolitano). Il Testo Unico costituisce ancora oggi una delle fonti primarie, basata in particolare sulla programmazione dei *flussi* migratori, il contrasto all'immigrazione *clandestina*, l'integrazione degli stranieri regolari.

Nel frattempo, in 25 anni il mondo intorno a noi è radicalmente cambiato, con nuove dinamiche migratorie influenzate dai cambiamenti globali, economici, politici, demografici, ambientali, da una maggiore mobilità umana, dalle crescenti povertà in contrasto con le concentrazioni di ricchezza, dalle crescenti insicurezze provocate da povertà, guerre, persecuzioni, con la moltiplicazione di richieste di protezione e asilo fondatamente motivate e legittime. La migrazione è da tempo un fatto strutturale e deve essere affrontata come tale. Anche perché la materia rischia di destabilizzare e incrementare tensioni sociali e politiche. **La modifica normativa diventa dunque indifferibile.** Essa richiede però una chiara visione politica della realtà odierna della migrazione e dei suoi sviluppi nel medio periodo, insieme alla considerazione che si tratta di persone - e non solo di 'fenomeno', di 'flussi' o di 'numeri' - e di una realtà viva, ampia e mutevole, che richiede intelligenti e adeguate politiche e normative. Nazionali, innanzitutto, ma legate alla definizione di una **condivisa responsabilità a livello europeo** con un'ampia unità di intenti del Consiglio (Palazzo Europa), della Commissione e del Parlamento Europeo per potere riuscire a governare la migrazione a livello interno e nelle relazioni internazionali, in particolare con i paesi del Mediterraneo e dell'Africa sub sahariana, aprendo con essi un negoziato basato sull'ascolto, sul dialogo politico e sul comune futuro.

Da troppo tempo la narrazione politica dell'immigrazione rimane parziale e lacunosa. Prevalgono paure, burocratizzazione, politiche emergenziali che impediscono di comprendere e governare la complessità della realtà migratoria e i suoi mutamenti. Sembrano essersi esaurite l'apertura, la capacità di cogliere il cambiamento e la visione lungimirante che hanno garantito vitalità, progresso e benessere agli italiani, anche in tante regioni nel mondo.

Da anni si ripete nelle aule parlamentari che la politica migratoria deve essere concordata tra i paesi interessati, che serve **un patto europeo** che superi l'attuale stallo e **un'iniziativa UE** più risoluta, che occorre rivedere gli accordi di Dublino sui richiedenti asilo, che servono intese con i

paesi di provenienza e che la questione andrebbe affrontata innanzitutto in tali paesi. Non è mai seguita però la definizione di una proposta politica complessiva capace di avviare l'attuazione di tali intenzioni affrontando la materia nella sua interezza e in modo sistemico, senza limitarsi a vaghe rivendicazioni. Se fosse attuato per esempio il criterio della ripartizione dei richiedenti asilo in base alla quantità della popolazione, vari Stati europei che hanno numeri proporzionalmente superiori potrebbero riversarne decine di migliaia sull'Italia.

I richiedenti asilo sono infatti stati nel 2021 per ogni 1000 abitanti: Cipro 15,18; Austria 4,46; Malta 2,91; Grecia 2,66; Slovenia 2,51; Germania 2,29; Lussemburgo 2,19; Belgio 2,15 Francia 1,79; Paesi Bassi 1,51; Lituania 1,40; Spagna 1,38; Svezia 1,34; Italia 0,9; Romania 0,50; Polonia 0,21; Slovacchia 0,07; Ungheria 0,004. Mentre i titolari di protezione già in carico erano nel 2021: Germania 1,25 milioni, Francia 499 mila, Svezia 241 m., Austria 152 m.; Italia 145 m.; Spagna 122 m.; Grecia 119 m.; Paesi Bassi 99 m.; Belgio 74 m... E nel 2022 le richieste sono state: Germania 243.835, Francia 156.455; Spagna 117.945; Austria 108.755; Italia 84.290; Paesi Bassi 37.020; Belgio 36.740; Grecia 37.375; Cipro 22.190; Bulgaria 20.390 (Dati Eurostat). Da notare il dato 2021 che vede Malta con 2,91 richiedenti asilo e l'Italia con 0,9 ogni 1000 abitanti (nel 2020: Malta 2,6 e Italia 0,3).

## I dati sono importanti

I dati ci aiutano a capire l'ampiezza e la complessità dei movimenti migratori. Ci limitiamo qui ad alcuni di carattere generale. Le Nazioni Unite (*International Migrant Stock 2020*) ci dicono che **1 persona ogni 30 nel mondo vive al di fuori del proprio paese**. Si tratta di 281 milioni di persone, il 3,6% della popolazione mondiale (48% donne e 14,6% minori), con 169 milioni di lavoratori. Hanno lasciato l'Asia 111 milioni; l'America 47 (43 l'America latina); l'Europa 67; l'Africa 41; l'Oceania 2. Il primo paese di partenza è l'India con 17,9 mln seguita da Messico 11,2; Federazione Russa 10,8; Cina 10,5; Siria 8,5. Metà degli emigrati internazionali si concentrano in 10 paesi: Usa 50,6 mln; Germania 19,8; Arabia Saudita 13,5; Federazione Russa 11,6; Regno Unito 9,4; Emirati Arabi 8,7; Francia 8,5; Canada 8,0; Australia 7,7; Spagna 6,8. In Italia non arriviamo a 5,2.

Le **migrazioni forzate** stanno crescendo a causa di conflitti, terrorismo, persecuzioni, calamità naturali e colpiscono 82 milioni di persone: 30 mln sono i rifugiati e titolari di protezione riconosciuti, 4 mln i richiedenti asilo in attesa di definizione (1,26 mln nel corso del 2020), 48 mln gli sfollati interni in 59 paesi a causa di violenze o a seguito di disastri ambientali. Siria, Afghanistan, Sud Sudan, Myanmar, Congo R.D. sono i primi cinque Stati di esodo forzato. Turchia, Pakistan, Uganda, Germania, Sudan i primi che accolgono. USA, Perù, Turchia, Germania, Brasile sono in testa per numero di richiedenti asilo (Dati UNHCR).

**In Africa** 41 milioni di persone vivono fuori dal proprio paese e rappresentano il 14% dei migranti globali. Per la metà gli spostamenti sono verso altri Stati del continente, in una reciproca disponibilità all'accoglienza. Le conseguenze del cambiamento climatico stanno pesando gravemente, accrescendo siccità e desertificazione, provocando eventi estremi con violenti cicloni, devastazioni, alluvioni e quindi migrazioni forzate di intere comunità. Pur producendo l'Africa solo il 3% delle emissioni mondiali.

**In Italia**, dei complessivi 5.193.669 stranieri regolarmente residenti (2021), pari all'8,8% della popolazione, 3.561.540 sono cittadini non UE e sono originari da: Europa 986.574, Africa 1.085.572, Asia 1.109.331, America 377.366, Oceania 2.088 e 609 apolidi (dati Ministero Interno). Secondo autorevoli stime, a questi occorre aggiungere circa 500.000 irregolari. Gli occupati stranieri regolari sono 2.123.782 (dati Ministero Lavoro), di cui 576.151 UE e 1.547.631 extra UE. Questi ultimi sono impiegati nei settori: agricoltura 408.737, industria 151.496, costruzioni 130.167, commercio e riparazioni 76.378, altre attività nei servizi, compresa l'assistenza

famigliare 780.853 (70% donne). Sono 753.064 gli imprenditori nati all'estero registrati presso le Camere di Commercio. Il volume di redditi dichiarati dai contribuenti stranieri è pari a 27,1 miliardi di euro (dichiarazioni 2021 riferite al 2020), con un volume di Irpef versata pari a 3,3 miliardi, di Iva pari a 3,7, di contributi previdenziali e sociali pari a 15,9 miliardi (dati Fondazione Leone Moressa 2022).

## II - GOVERNARE LA MIGRAZIONE PER RENDERLA 'SICURA, ORDINATA, REGOLARE'

Governare l'immigrazione richiede un approccio rigoroso, con modifiche normative coerenti che il Parlamento dovrà adottare quanto prima, pena la continua e ingannevole ricerca di formule magiche, che non esistono. Serviranno norme che definiscano gli ingressi sulla base di indicatori socio-economici, delle necessità, delle opportunità culturali, scientifiche, professionali, delle intese bilaterali e degli accordi con gli Stati UE; prevedano la promozione della massima integrazione sociale, lavorativa, culturale; riconoscano l'inalienabile dovere di garantire la protezione internazionale. Non solo quindi norme securitarie. Tra i **principali temi che richiedono un ripensamento legislativo** ne segnaliamo alcuni.

**1. Ingresso e soggiorno regolari.** Si continua a ripetere che "si entra in Italia solo nel rispetto delle leggi dello Stato". È un'evidenza che contrasta con l'attuale normativa che si è dimostrata inadeguata a promuovere gli ingressi regolari per lavoro, resi difficili nel quadro delle limitate quote annuali prefissate e con i relativi appesantimenti burocratici, che non corrispondono ai reali bisogni, alle quantità, ai tempi ed alla varietà e dinamicità del sistema produttivo italiano, alle crescenti necessità del welfare per una popolazione in invecchiamento. Da anni sono stati resi quasi impossibili gli ingressi regolari, controllati, sicuri, favorendo - pur dichiarando di volerle combattere - l'irregolarità e l'iniziativa di faccendieri e trafficanti senza scrupoli. Gli irregolari, se mantenuti tali, non pagano tasse e contributi e contribuiscono al rafforzamento di un'economia sommersa e profittatrice dello stato di bisogno. Urge la definizione di ingressi regolari per motivi di lavoro e di studio, possibilmente in un quadro di politiche e normative europee condivise. L'Italia inizi a fare la propria parte.

Di fronte alla disponibilità di un'attività lavorativa, sarebbe ragionevole da un lato facilitare una più diffusa **regolarizzazione di chi già è in Italia**, permettendo l'emersione e l'avvio di un rapporto di lavoro trasparente, senza essere obbligato dalla norma a recarsi all'estero per richiedere il visto "di ingresso" a seguito della chiamata; e dall'altro favorire un più facile incontro tra domanda e offerta con l'introduzione di un permesso di **soggiorno temporaneo per ricerca di lavoro**, anche attraverso il sostegno di enti pubblici e privati autorizzati dal ministero del Lavoro. Si permettono così ad imprese o famiglie colloqui e assunzione in modo diretto, invece che al buio. Sarebbe utile a tal fine la reintroduzione del sistema dello *sponsor* già previsto dalla legge Turco-Napolitano.

Anche l'istituzionalizzazione della **migrazione circolare**, con possibilità di ritorno in patria e possibilità di nuovo ingresso regolare in Italia potrebbe rappresentare un valido strumento per garantire migliori condizioni di mobilità ai migranti e di accesso regolare al mercato del lavoro sia in Italia che nel proprio paese esercitandovi le competenze professionali acquisite. Sarebbe inoltre uno strumento valido per attenuare il problema della "perdita dei cervelli", *brain drain*, permettendo una più fruttuosa *brain circulation* attraverso la migrazione circolare.

**2. Protezione e asilo.** La riforma degli **accordi di Dublino** che regolano l'accoglienza in Europa dei richiedenti protezione internazionale e asilo è divenuta una pressante richiesta italiana, anche al fine di modificare le disposizioni che ne addossano la presa in carico al primo paese di ingresso. Dopo avere comunque approvato tali accordi senza valutarne appieno le conseguenze,

i governi italiani che si sono succeduti hanno continuato a non prestare la dovuta attenzione alle proposte di modifica presentate dalla Commissione e dal Parlamento europei, accontentandosi di ricevere il sostegno finanziario programmato per la gestione dei richiedenti protezione. Non è prevista una rapida modifica degli accordi di Dublino, che richiederà tempo e trattative tra Stati membri con visioni e interessi contrastanti. Occorrerà quindi che l'Italia adotti un sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati che sia diffuso su tutto il territorio, con piccoli numeri in ogni regione e provincia, e che punti a rafforzare il legame tra accoglienza e inclusione, anche con nuove norme che facilitino il lavoro ai titolari di protezione azzerando burocrazie superflue.

**3. “Aiutarli a casa loro”.** Per anni abbiamo sentito ripetere tale slogan nelle sedi parlamentari e di governo senza alcun seguito concreto, fino al recente annuncio della volontà di realizzare un ampio piano di investimenti per lo sviluppo sostenibile, in particolare in Africa. L'impegno di destinare ai paesi più poveri lo 0,7% del RNL, assunto dai paesi OCSE e ribadito più recentemente come obiettivo dell'Agenda 2030, è stato mantenuto da alcuni Stati dell'UE (Lussemburgo, Svezia, Germania, Danimarca) mentre altri (Paesi Bassi, Francia, Finlandia, Belgio) sono intorno allo 0,5%. **Le erogazioni italiane rimangono da anni ferme** su un variabile 0,20-0,29% del RNL e per più del 60% sono destinate alla partecipazione al bilancio UE e a banche, fondi e organismi internazionali. Il 10% è destinato all'accoglienza e la prima assistenza in Italia ai richiedenti protezione, abbinando così un *aiutiamoli a casa nostra* all'*aiutiamoli a casa loro*. Nel 2021 il calcolo è cresciuto di un altro 10% a copertura dell'invio dei vaccini anti-Covid in paesi bisognosi. Le attività finalizzate ad iniziative di sviluppo gestite direttamente nell'ambito dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo rimangono dunque alquanto residuali e corrispondono a circa lo 0,02% del RNL. Un dato umiliante per un membro del G7, che conferma la stridente e permanente distanza tra le dichiarazioni e le attuazioni. Gli stessi immigrati sostengono le proprie famiglie (come facevano i nostri bisnonni e trisavoli) con **rimesse** in denaro nei paesi di origine ben superiori agli stanziamenti governativi italiani per lo sviluppo. Nel 2021 sono state inviate dall'Italia, tramite i canali ufficiali, rimesse per 7,7 miliardi di euro (soldi veri e diretti!), che corrispondono allo 0,44% del RNL italiano (Dati Banca d'Italia). A livello mondiale, le diaspore hanno inviato al Sud globale 589 miliardi di dollari nel 2021, rispetto ai 178 miliardi degli aiuti pubblici dei Paesi OCSE.

L'Italia è pronta ad aumentare la spesa militare al 2% del RNL: scelta a nostro avviso basata su una persistente narrazione funzionale al rafforzamento del sistema difensivo e rafforzativo dell'Alleanza atlantica, che favorisce importanti imprese produttrici ed esportatrici e particolari interessi tecnologici, mentre la povertà e le disuguaglianze continuano ad aumentare ovunque e a colpire la maggior parte della popolazione italiana, oltre a quei popoli che sono poi costretti ad emigrare. La vendita di armi, poi, significa più guerre e più profughi alla ricerca di protezione. Si continua a parlare di Piani (Marshall, Mattei, Fondo Africa...) ma sulla spesa per lo sviluppo sostenibile dei paesi con cui l'Italia intende rafforzare le relazioni, in particolare nell'area mediterranea allargata e nell'Africa sub sahariana, nessun piano è stato mai messo in atto, demandando come sempre “all'Europa”. Serve una decisa inversione di tendenza, che veda anche da parte italiana un serio protagonismo. Le organizzazioni della società civile impegnate nella cooperazione per lo sviluppo sono in merito pronte al dialogo, avendo conoscenze e proposte concrete.

**4. Accordi di riammissione e rimpatrio.** Sono stati sottoscritti con paesi da cui provengono i maggiori flussi irregolari ma sono solitamente ridotti a semplici intese bilaterali di polizia, perlopiù riservate, senza alcun collegamento con partenariati pluriennali di sviluppo e investimenti sostenibili definiti dai rispettivi governi, anche in un quadro di relazioni europee. È proprio la costruzione di un solido partenariato di cooperazione ad interesse reciproco che può motivare simili intese. Perché mai, altrimenti, governi africani che vedono nell'emigrazione dei propri giovani

un fattore di attenuazione delle tensioni causate dalla mancanza di lavoro e benessere dovrebbero accettare accordi di rimpatrio? La via intrapresa dall'Italia e dall'UE di specifici accordi con i paesi di provenienza e di transito è quindi appropriata ma andrebbe rafforzata e perfezionata in una prospettiva di vera cooperazione allo sviluppo e di partenariato di lungo termine, a reale vantaggio reciproco, con tangibili ricadute sulla popolazione di quei paesi e sulla stabilità e la democrazia delle istituzioni.

Il consenso ai rimpatri e le modalità di ri-accoglimento dovranno garantire il rispetto dei diritti umani, la protezione dei migranti, l'assistenza e tutela delle vittime, insieme alla formazione dei corpi di sicurezza e delle strutture giudiziarie, la lotta alla corruzione. Per essere più efficaci, tali accordi dovrebbero essere studiati e conclusi coinvolgendo l'UE e gli altri Stati membri interessati e dovrebbero contenere possibilità e modalità per un certo numero di ingressi regolari in Italia e in Europa e per l'apertura eventuale di corridoi umanitari a favore di persone in grave pericolo.

**5. Integrazione.** Occorre non confondere integrazione con assimilazione. L'ampia presenza migratoria italiana nel mondo l'ha ben insegnato. Gli Italiani non hanno perso, se non dopo generazioni, la loro italianità, cultura, lingua, voglia di comunità, rimanendo legati alla madrepatria e alle regioni e i villaggi che avevano dovuto lasciare. Anche le comunità immigrate in Italia sono ora portatrici di una propria identità e cultura, di esperienze di vita, di relazioni solidali e di valori: prerogative che devono poter essere valorizzate, in una interazione fruttuosa. Integrazione assume quindi il significato di entrare a far parte con diritti e doveri di una collettività che sa accogliere e valorizzare.

Mentre il sistema di accoglienza e integrazione SAI, gestito dagli Enti Locali e dal ministero dell'Interno, funziona in sinergia tra le Amministrazioni e gli Enti del terzo settore ai fini dell'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati, degli stranieri affidati ai servizi sociali e di altre categorie speciali, poco è stato fatto per la piena e rispettosa integrazione degli immigrati ormai stabilizzati in Italia e contro le forme di sfruttamento lavorativo; al punto che i migliori continuano a lasciare l'Italia regalando ad altri paesi europei ed alle loro economie la formazione e le capacità qui da noi acquisite, al pari di tanti giovani italiani che preferiscono beneficiare di migliori opportunità offerte da altri paesi. Con una perdita per l'Italia stimata pari all'1% del PIL.

L'integrazione dovrà essere ripensata e rafforzata, facendo tesoro delle esperienze positive in non pochi comuni italiani e basandola sul riconoscimento dei diritti, l'accettazione dei doveri, l'apprendimento della lingua e della cultura italiana, l'inserimento sociale e lavorativo, l'accesso al welfare, l'introduzione di nuovi standard per riconoscere le qualifiche professionali dei cittadini stranieri, il sentimento di comunanza e partecipazione civile nel reciproco rispetto, l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative e altre elezioni e referendum locali per i titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo (come prevede la Convenzione di Strasburgo del 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa, ratificata dall'Italia). Sull'esistente, dovrebbero essere previste l'introduzione del permesso di soggiorno per comprovata integrazione e altre forme di regolarizzazione di quanti ad una certa data lavorano o studiano in Italia o che abbiano avuto occasioni di lavoro nell'ultimo biennio, togliendo quindi dall'irregolarità, su base individuale, tutti coloro che non siano soggetti a rilevanti e giustificati impedimenti. Occorre farli emergere, anche con temporanei benefici fiscali per i datori di lavoro che li regolarizzano. L'emersione è uno dei fondamenti dell'integrazione e della sana convivenza. Le **associazioni delle comunità diasporiche** possono dare un importante contributo all'integrazione e all'inclusione nelle regioni italiane grazie alla conoscenza delle comunità, all'esperienza precedentemente vissuta e al loro impegno sociale e culturale e all'interazione con i soggetti istituzionali, economici e della società civile dei territori.

**6. Il fattore demografico.** In Italia stiamo assistendo ad una crescente denatalità ed un preoccupante declino demografico. Le previsioni Istat parlano di un calo di 11 milioni di abitanti

entro i prossimi cinquant'anni, da 59 a 48 milioni, con un aumento di ultra-ottantenni da 800 mila a più di 2 milioni e una conseguente diminuzione del PIL dagli odierni 1,8 a 0,5 miliardi. Mentre il continente africano raddoppierà entro 30 anni, raggiungendo 2,3 miliardi di persone, in maggioranza giovani.

Oltre ad efficaci politiche per favorire e sostenere la maternità in Italia (che, anche se si passasse subito dall'attuale 1,3 a 2 figli per donna, richiederebbero alcuni decenni per ripristinare l'equilibrio nati-morti), servono e serviranno lavoratori e lavoratrici provenienti dai paesi che possono facilmente fornirli. Non si tratterà di poche persone ma di varie centinaia di migliaia. Diventa quindi indispensabile riuscire a **governare l'immigrazione** con una politica coraggiosa sugli ingressi per lavoro che preveda la possibilità di chiamata diretta dell'immigrato senza inutili lungaggini burocratiche e un serio accompagnamento nel cammino dell'integrazione da attuare nel rispetto della dignità. Purtroppo, il rifiuto di accettare il cambiamento ha impedito all'Italia di programmare e soprattutto di prepararsi ad accogliere un numero elevato di persone di altre nazionalità, indispensabili per rispondere ai bisogni del mercato del lavoro e di una società in invecchiamento. Servirà, ancor più che nel passato, una stretta collaborazione tra le istituzioni di governo e le realtà imprenditoriali e del terzo settore per recuperare il tempo perduto.

**7. La cittadinanza.** Recuperare il tempo perduto significa anche valorizzare chi è già pienamente integrato e pienamente italiano. Occorrerebbe accelerare l'acquisizione della cittadinanza per quella larga parte delle nuove generazioni discendenti da immigrati che sono forzate a rimanere a lungo con un'identità sospesa pur sentendosi pienamente cittadine e cittadini italiani, frequentando le stesse scuole e gli stessi luoghi dei coetanei, parlando spesso lo stesso dialetto, esprimendo la cultura e i valori della nazione, sentendosi da sempre parte della comunità e contribuendo al benessere comune. Le proposte relative allo *ius culturae* o allo *ius scholae* o anche, a nostro avviso, allo *ius communitatis* basato sul senso di appartenenza alla comunità con la presa di coscienza dei diritti e dei doveri che ne derivano, sono ormai da prendere in considerazione senza ulteriori ritardi. E pensare che hanno diritto alla cittadinanza italiana gli stranieri, anche se conoscono poco l'Italia non avendoci mai vissuto, la sua cultura e la sua lingua, purché nati da cittadini italiani a loro volta nati anche nella prima metà del secolo scorso.

**8. Politiche coordinate e condivise.** Da un lato si continua ad affermare che la politica migratoria deve trovare forme di coordinamento globale tra tutti i paesi, di espatrio e di accoglienza, e che l'UE deve assumere un ruolo propositivo e attuativo più forte ed efficace. Dall'altro l'Italia ha però rifiutato l'accoglimento del [Patto globale dell'ONU per una migrazione sicura, ordinata e regolare](#) che è stato adottato nel 2018 con il voto favorevole di 152 Stati, quello contrario di 5 (Austria, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Slovacchia), mentre 12, tra i quali l'Italia, si sono astenuti. Pur non avendo carattere vincolante, fornisce una cornice sistemica di elementi utili per potere governare in modo coordinato i movimenti migratori di fronte alla complessità, ampiezza e talvolta gravità delle situazioni. Sarebbe bene riconsiderare il rifiuto del Parlamento italiano nel 2018 e adottare il Patto globale sulle migrazioni come traccia condivisa per il governo di una migrazione "ordinata, regolare, sicura", a fianco del [Patto globale sui rifugiati](#). Quest'ultimo, approvato dall'Italia all'Assemblea generale dell'ONU nel 2018 insieme agli altri paesi dell'UE ad eccezione della sola Ungheria, definisce un quadro comune per una condivisione più prevedibile ed equa delle responsabilità e fornisce un modello utile ai governi al fine di garantire che le comunità ospitanti ottengano il necessario sostegno e che i rifugiati possano trovare soluzioni sostenibili attraverso l'integrazione lavorativa nel paese di accoglienza o in altri paesi disponibili o attraverso il rimpatrio volontario. I due Patti globali potrebbero rappresentare una seria base di dialogo e di cooperazione tra le divergenti posizioni dei paesi dell'Unione se l'Italia non continuasse a rimanere chiusa nelle proprie posizioni continuando a sottovalutarli.

**9. Il rimando all'Unione europea.** Sull'immigrazione e l'asilo serve indubbiamente più Europa. "La frontiera mediterranea è frontiera europea". I governi nazionali rimandano però

spesso ad un'Europa e ad un'unità di intenti europea che non esistono. Non perché l'Unione Europea non esista e non sappia o non voglia agire ma perché l'UE non è un'entità federale ma un insieme di Stati sovrani, con interessi spesso contrapposti e poco conciliabili, i cui governi hanno difficoltà a mettersi d'accordo nelle riunioni decisionali del Consiglio, rallentando o impedendo le decisioni. La Commissione e il Parlamento possono proporre ma sono vincolate a queste decisioni/non-decisioni degli Stati sovrani nel Consiglio. Purtroppo, non viene neanche presa in considerazione la necessità di **delegare all'UE più ampie competenze**, anche in materia migratoria, rispetto alle attuali competenze nazionali, in modo da permettere la reale fattibilità delle soluzioni europee che giustamente vengono richieste. Per potere esigere dall'Europa maggiore capacità di azione servirebbe una rinnovata visione federale, con una progressiva cessione di spazi di sovranità alla stessa Commissione. È anche l'unico modo per superare i troppo miopi e frenanti egoismi nazionali.

**10. Lotta ai trafficanti, a partire dalla Libia.** Se uno dei principali obiettivi del governo italiano è quello di combattere il traffico criminale della mobilità umana, non è punendo le vittime che può essere conseguito ma salvandole dalle mani dei trafficanti e dei pubblici funzionari corrotti. Ovunque. Ma innanzitutto in Libia, considerato il Memorandum di intesa che l'Italia ha nuovamente rinnovato per la seconda volta senza modifiche, pur conoscendo la realtà criminogena perpetrata contro i migranti con le connivenze delle locali forze di polizia e di frontiera. Tanto più ora, dopo l'annuncio della Corte penale internazionale di emettere numerosi mandati per traffico di esseri umani e crimini contro i migranti commessi in Libia. L'Italia non può continuare a tacere su queste situazioni. Occorre intervenire decisamente, nelle intese italiane ed europee con le realtà libiche, per togliere i migranti dalle mani di chi li considera merce da sfruttare con la coercizione, la violenza, gli stupri, le torture, lo stato di schiavitù, i ricatti. La Libia è oggi la porta principale per la migrazione irregolare, disordinata e insicura verso l'Europa. Continuare a girarsi dall'altra parte sarebbe da irresponsabili.

**In particolare:**

A) Sia favorita l'azione delle organizzazioni internazionali che operano in Libia nel campo delle migrazioni e della protezione dei migranti e richiedenti asilo (UNHCR, OIM, Federazione internazionale di Croce rossa e Mezzaluna rossa, Ong ad esse collegate) e siano facilitate: i) l'organizzazione di programmi con l'OIM e Ong per il ritorno assistito di coloro che chiedono di ritornare nei propri paesi; ii) la valutazione delle richieste di protezione internazionale da parte dell'UNHCR, ripartendo le persone selezionate nei paesi disponibili in Africa e negli altri continenti, compresa l'Europa; iii) la libera scelta del migrante di rimanere regolarmente in Libia per lavoro o di procedere autonomamente per altre mete autorizzate.

B) I centri governativi di detenzione dei migranti sostenuti dall'Italia e dall'Europa siano gestiti sulla base dello Stato di diritto e del giusto processo.

C) Gli impegni derivanti dal Memorandum Italia-Libia e da altri accordi europei contribuiscano all'umanizzazione della detenzione dei migranti (in Libia la migrazione irregolare è un reato penale) per giungere quanto prima alla loro sostituzione con strutture più consone alla dignità umana ed alla tutela dei vulnerabili, possibilmente gestite con la supervisione delle Agenzie ONU.

D) Siano soppressi i centri di detenzione non ufficiali finalizzati al traffico e allo sfruttamento dei migranti e siano perseguiti con determinazione i responsabili di questi crimini attuati con metodi disumani e abusi di ogni sorta.

E) Siano bloccate le riconsegne di migranti allo Stato libico se non strettamente sotto la piena tutela e protezione delle organizzazioni internazionali sopra elencate, in coerenza con la sentenza della VI Sezione penale della Corte di cassazione del 16.12.2021.

La stessa possibilità di iniziativa delle Agenzie ONU **UNHCR** e **IOM** e delle **Organizzazioni della società civile specializzate** ad esse collegate dovrebbe essere garantita in tutti i paesi di transito, con intese sostenute a livello europeo e internazionale. A loro dovrebbero essere affidati il

soccorso, la protezione, l'accoglienza, l'assistenza, la cura dei vulnerabili, donne e minori in particolare, l'ascolto, la valutazione della situazione personale, la decisione sul riconoscimento o meno della protezione internazionale, la ricerca del paese disponibile all'accoglienza o la scelta del ritorno assistito, ma anche il rispetto della libera differente scelta del migrante.

### **III – MIGRAZIONI E SVILUPPO. PARTENARIATI CON I PAESI DI ORIGINE E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Gli elementi di analisi e di proposta che seguono si concentrano particolarmente sul **continente africano**, sul **nesso tra migrazioni e sviluppo** e sulle opportunità da cogliere e sviluppare nel rapporto con i tanti paesi a cui siamo collegati dal Mediterraneo.

**Perché si emigra.** Molteplici e ricorrenti sono i fattori che alimentano l'emigrazione verso l'Italia e l'Europa, quali la povertà estrema, l'insicurezza alimentare cronica, l'instabilità politica, i conflitti armati, il terrorismo jihadista, i cambiamenti climatici con siccità e uragani violenti, le catastrofi naturali, la crescita demografica, le ripercussioni di crisi esterne quali la guerra in Ucraina e le speculazioni sui cereali. Alle aree di crisi che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni (in particolare Afghanistan, Siria, Libano, Yemen, Corno d'Africa, Regione dei Grandi Laghi, Regione del Sahel con i paesi cerniera tra la Libia e l'Atlantico dell'ampio Golfo di Guinea) si è aggiunta la Tunisia da cui partono un numero sempre maggiore di persone a causa delle gravi difficoltà politiche ed economiche che si trascinano da troppo tempo. LINK2007 le aveva analizzate nel gennaio 2016 ("[Aiutare la Tunisia per aiutare l'Italia e l'Europa](#)"), lanciando l'allarme e proponendo all'UE un robusto piano di investimenti economici e di partecipazione sociale.

I motivi dell'emigrazione che alcuni definiscono "economica", a cui ci riferiamo in questa seconda parte – cioè, quella non forzata da gravi pericoli per la vita delle persone ma dalla necessità umana di migliorare le proprie condizioni vitali, come è sempre stato, specie se vissute come misere e senza uscita – sono normalmente legati alla mancanza di fiducia, di prospettive e di speranza nel futuro del proprio paese. Ad ognuno dovrebbe essere garantito il diritto di scegliere se emigrare o non emigrare, creando le condizioni indispensabili per poterlo esercitare. Tra tutte, la prima è quella del lavoro dignitoso e continuativo, fonte di reddito ed elemento di promozione e dignità umana, come Papa Francesco ci ricorda spesso e come è stato sottoscritto da tutte le Nazioni Unite negli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Alla dimensione fondamentale della solidarietà occorre quindi affiancare e rafforzare gli investimenti pubblici e quelli del settore privato, l'iniziativa imprenditoriale capace di trasformare l'economia locale, creare lavoro e conciliare il profitto con gli obiettivi sociali, ambientali e di progresso delle comunità. Lo sfruttamento delle risorse senza produrre sviluppo umano duraturo e sostenibile non è più ammissibile; e non solo eticamente, dato che distorce l'economia, produce corruzione, ostacola i processi democratici, danneggia spesso l'ambiente, favorisce i conflitti e le oppressioni.

**Curva demografica.** Nel 2050 l'Africa subsahariana raddoppierà la popolazione a circa 2,3 miliardi, con un probabile bacino di 750 milioni di persone in età lavorativa. Servono quindi nuove opportunità di lavoro in modo diffuso nel continente. La crescita demografica produrrà inoltre un incremento della domanda di beni di consumo ma anche di servizi pubblici e di investimenti in istruzione, formazione professionale, filiere industriali, agricole, commerciali, infrastrutture, logistica, trasporti e più in generale di progresso sociale e umano. Il cambiamento climatico muterà il rapporto delle persone con la terra, la cui coltivazione richiederà approcci e tecnologie innovative. Sono tutti settori nei quali lo spirito di impresa, l'aggregazione cooperativa e la capacità tecnologica italiana possono contribuire a fornire molte risposte, in particolare collegandosi all'azione dei soggetti non profit che sono da anni grandi conoscitori di quelle realtà grazie ai legami e ai partenariati costruiti mettendo al centro la persona umana e la comunità.

**Vedere le opportunità.** Ogni investimento nella cooperazione internazionale è per l'Italia un'opportunità per la sua crescita nel progresso e lo sviluppo sostenibile. Questa cooperazione è spesso richiesta: perché il *made in Italy* è ritenuto di alta qualità; perché alcuni di coloro che hanno studiato in Italia sono oggi nei propri paesi personalità ai più alti livelli governativi, imprenditori, docenti, promotori di benessere comunitario; perché centinaia di immigrati che hanno avuto successo nelle nostre regioni hanno anche saputo costruire utili ponti transnazionali di dialogo e di rapporti economici con i territori di origine; perché l'Italia ha saputo sviluppare e mantenere buone relazioni diplomatiche e politiche. Leader africani conoscono anche il *made in Italy* formato solidarietà, avendo sperimentato negli anni la serietà e la resilienza delle Ong Italiane di cooperazione internazionale radicate nei territori con successi importanti nella salute, l'agricoltura, l'educazione, le realtà produttive, la governance, l'aiuto umanitario.

**L'Africa ha bisogno dell'Europa e l'Europa ha bisogno dell'Africa.** Il Governo italiano e la Commissione europea hanno parlato giustamente della necessità di una politica lungimirante verso l'Africa, essendo per l'Europa e in particolare per l'Italia il più vicino continente con cui stabilire stretti rapporti di partenariato e di cooperazione in tutti i campi. Per essere efficace e sostenibile nel tempo e nelle modalità attuative, tale cooperazione dovrà essere basata su una stretta concertazione e una coordinata azione europea frutto di un permanente partenariato euro-africano che ne definisca le priorità, gli impegni e i vincoli, i reciproci interessi, l'ownership locale e i rispettivi ruoli, valorizzando le potenzialità locali e frenando la "fuga dei cervelli". E dovrà essere costruita con una stretta azione sinergica tra soggetti pubblici e soggetti privati del mondo produttivo, della società civile organizzata, della solidarietà, dell'economia, della scienza, della formazione, della cultura. Due miliardi e mezzo di persone sono una straordinaria opportunità, a condizione di non ripetere gli errori di predominio e di sfruttamento del passato che continuano in larga parte tuttora e che impediscono la realizzazione di quei rapporti che vogliamo e di cui abbiamo bisogno. L'ha ribadito il Presidente Mattarella nella sua visita in Kenya a metà marzo, indicando la necessaria "complementarità tra Africa e Europa", "non solo con comuni interessi ma anche con valori condivisi".

**Servono risorse finanziarie.** Un simile partenariato ha bisogno di risorse. Già si è accennato agli impegni ancora limitati per i programmi di cooperazione allo sviluppo, che dovranno essere inevitabilmente ripensati se si vuole passare dalle intenzioni e dalle parole ai fatti. Ripresentiamo qui quanto LINK2007 ha proposto durante il G20 sotto la Presidenza italiana e che continua a riproporre perché l'Italia se ne faccia promotrice nel G20, nel G7 e nelle sedi finanziarie internazionali. Il debito pubblico di molti paesi africani soffoca qualsiasi idea di titolarità locale e di sostenibilità, basata sulle poche risorse disponibili. Quella di LINK2007 è una proposta apripista chiamata [Debt Release](#) che va nella direzione di liberare risorse, a partire proprio dal debito, per investimenti atti a creare posti di lavoro dignitosi e sostenibili. Si tratta di un meccanismo di conversione flessibile, totale o parziale, del debito sovrano, con la creazione da parte del paese debitore di un fondo di contropartita in valuta locale finalizzato a investimenti sostenibili – **Fondo SDG** – con dotazioni nominalmente equivalenti ai valori dei pagamenti dei debiti esistenti. Tale Fondo SDG permette di programmare e realizzare progetti immediati in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030, rafforza l'ownership e l'assunzione di responsabilità dei rispettivi paesi nella gestione dei fondi e nello sviluppo della capacità amministrativa, convince più facilmente i creditori a mantenere e rafforzare i rapporti con tali paesi. Queste risorse possono essere liberate con un'iniziativa politica internazionale e l'Italia può farsene promotrice, avendo il prossimo anno la presidenza del G7.

**Migrazioni e sviluppo.** Già nel 2014 LINK 2007, partecipando ad un incontro internazionale dell'OIM presso la Farnesina, aveva presentato un'analisi con alcune proposte sul [nesso tra migrazioni e sviluppo](#). Vediamo oggi confermato il dato che nei paesi di immigrazione, compresa l'Italia, le comunità provenienti dalle zone più povere del mondo sono sottorappresentate.

Nonostante un diverso immaginario collettivo, i dati Istat riferiti al 2021 ci dicono che in Italia le più consistenti nazionalità dei soggiornanti regolari non comunitari (tot. 3,56 milioni) sono: Marocco (11,5%), Albania (11,1%), Cina (8,2%), Ucraina (6,5%), India (4,5%), Filippine (4,4%), Egitto (4,3%), Bangladesh (4,2%), Pakistan (3,7%), Moldova (3,2%), Sri Lanka (2,9), Tunisia (2,8), Senegal (2,8), Nigeria (2,8) Perù (2,5%) mentre dai paesi più poveri le provenienze sono limitate. Poche migliaia o centinaia i cittadini di Sudan, Sud Sudan, Repubblica centrafricana, R.D. Congo, Ciad, Niger, Guinea, Mali, Burkina Faso, nonostante le condizioni nettamente peggiori rispetto ai primi. I soggiornanti irregolari, calcolati in circa 500 mila (ISMU 2022), non modificano granché questo quadro. Come non lo modificano gli arrivi via mare e dalla rotta balcanica provenienti in buona parte da contesti di guerra e persecuzione alla ricerca di protezione, prevalentemente in altri paesi europei spesso ricongiungendosi a connazionali.

Per emigrare alcune condizioni sono normalmente necessarie ed in particolare essere consapevoli di volerlo e poterlo fare ed avere l'intraprendenza e i mezzi necessari per riuscirci. Salvo i casi di ricerca di asilo e protezione, migra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiori conoscenze, salute, istruzione o di legami con persone che già l'hanno preceduto e possono sostenerlo. Paradossalmente, nel caso in cui la cooperazione internazionale raggiungesse i propri obiettivi contribuendo a creare sviluppo nei paesi più poveri, è probabile una parallela crescita dell'emigrazione nel breve-medio periodo. L'uscita dall'estrema povertà con l'acquisizione di maggiore benessere economico e culturale favoriscono infatti le condizioni per potere immaginare, desiderare e realizzare l'emigrazione.

Questo dato evidenzia ancora una volta la complessità del rapporto tra la gestione delle migrazioni internazionali e le politiche di cooperazione allo sviluppo. Le migrazioni possono d'altro canto avere ricadute negative sui processi di sviluppo locali, in particolare a causa del *brain drain* ('perdita dei cervelli'), cioè dell'emigrazione di capacità e professionalità che sarebbero indispensabili per lo sviluppo. Paesi come il Ghana hanno perso il 60% dei medici formati nei decenni scorsi, con evidenti ricadute sulla qualità e sostenibilità del proprio sistema sanitario. O come la Somalia e l'Eritrea che, a causa dei conflitti interni o dell'oppressione, hanno visto fuggire medici, docenti, professionisti, amministratori pubblici. Ma si può trattare anche di "perdita di braccia" dovute all'abbandono delle campagne, dell'agricoltura, della cura dei suoli con conseguenti dannosi impatti ambientali.

**Cooperazione allo sviluppo e accordi migratori.** I programmi e i progetti di cooperazione allo sviluppo potranno affiancare gli accordi in materia migratoria, in modo da valorizzare ogni possibile sinergia; ma non dovranno mai essere confusi con essi, potendo le due finalità essere complementari ma non sostitutive l'una dell'altra. Occorre severamente seguire quanto il Parlamento ha deciso in materia di cooperazione allo sviluppo con la legge 125/2014, che definisce precise finalità e chiari obiettivi ed esplicita i soggetti e gli strumenti che ne garantiscono la qualità e l'efficacia. Ci preme segnalare che quando si affronta il nesso migrazione e sviluppo e si ipotizzano politiche e interventi, una grande attenzione dovrà essere posta non solo sui paesi ad elevata emigrazione ma anche su quelli che hanno poca emigrazione pur con alti livelli di fragilità, ma che sono o possono divenire uno snodo fondamentale di percorsi consolidati di migrazione regionale, come aree di transito o di destinazione provvisoria, subendo un enorme impatto sulla loro fragile struttura sociale ed economica.

**Dal transnazionalismo degli immigrati alla cooperazione tra territori.** Abbiamo già evidenziato come le comunità diasporiche possono dare un importante contributo a livello sociale, interculturale, di sviluppo locale in particolare nelle regioni italiane in cui risiedono e interagiscono. Gli immigrati mostrano spesso una spiccata iniziativa imprenditoriale investendo sia in Italia che nei propri paesi di origine. Il loro transnazionalismo – pienamente integrati pur mantenendo stretti legami con le comunità di origine – può favorire iniziative di co-sviluppo a livello territoriale, coinvolgenti comunità immigrate e pubbliche amministrazioni in Italia e comunità e

amministrazioni pubbliche nei territori di origine, ad interesse reciproco e pari dignità. Accordi quadro di partenariato tra le due amministrazioni regionali potrebbero favorire specifici accordi di cooperazione che coinvolgano le realtà economiche, culturali, imprenditoriali, sociali dei due territori, a mutuo vantaggio e a maggiore interazione e integrazione delle comunità diasporiche.

Anche in coerenza con la legge 125/2014, andrebbe data rilevanza a queste realtà di immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese e che mantengono interessi e rapporti con quello di origine. Va ricordato in proposito che su 6.775.988 imprese registrate presso le Camere di commercio nel 2021, ben 753.064 sono condotte da soggetti nati all'estero, con forte tenuta anche in periodo di crisi. Tra i primi Stati di origine Marocco, Albania, Bangladesh, Egitto, Pakistan, Senegal, Tunisia (Dati Fondazione Leone Moressa 2022). È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere valorizzato, la loro capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e nei territori di origine, concependo la globalizzazione innanzitutto come multi-localismo, a misura d'uomo, di comunità, con l'assunzione cosciente e arricchente di identità plurime. Ciò può avvenire attraverso la valorizzazione, l'azione e l'impegno delle **comunità diasporiche**. Molte di esse da sempre sono impegnate in iniziative di sostegno e cooperazione con i territori di origine: non solo con le rimesse alle famiglie ma anche con investimenti per l'avvio di scuole elementari, licei, centri di salute, centri culturali e altro.

Partendo dal protagonismo dimostrato nell'avvio di partenariati transnazionali di alcune organizzazioni delle diaspore, possono essere avviati percorsi di co-sviluppo aperti alla dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, quella italiana e quella della regione di provenienza, coinvolgendo ogni attore potenzialmente interessato. Il transnazionalismo degli immigrati può diventare l'occasione per un transnazionalismo dei territori capace di costruire relazioni di partenariato negli ambiti di reciproco interesse tre regioni ed enti locali, qui e lì. Non si tratta di individuare "un" progetto ma di costruire un processo bilaterale tra realtà territoriali, duraturo, costante, coinvolgente le realtà attive sul territorio. Tra università e università, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra cooperative e cooperative, tra istituti di credito, tra realtà del terzo settore, realtà sociali, sindacali, culturali, professionali e così via, per un co-sviluppo vero, alla cui base ci siano i principi e l'etica della cooperazione, del partenariato, dei diritti umani, della giustizia, insieme ai reciproci legittimi interessi e vantaggi, anche a garanzia della continuità del rapporto di partenariato.

**Il Piano di sviluppo con l'Africa richiede politiche coerenti.** Una delle condizioni per potere realizzare il Piano di sviluppo con l'Africa, di cui da tempo si parla con denominazioni diverse, sta nel rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo. La scarsa considerazione dei paesi da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione ancora poco benevola dell'immigrazione, le difficoltà nell'accoglienza e nell'integrazione a partire dal riconoscimento dei diritti, gli atteggiamenti xenofobi, la burocrazia disumanizzante sono purtroppo segnali che contraddicono le aperture e gli sforzi per rafforzare il nesso tra migrazioni e sviluppo e facilitare rapporti duraturi e paritari con i paesi africani di emigrazione. La chiusura, a partire dalla comunicazione politica, impedisce di valorizzare le opportunità che possono derivarne, come impedisce di cogliere la spinta innovativa che questa presenza porta normalmente in sé e di cui sempre di più l'Italia avrà bisogno. Ne rimangono influenzate anche le scelte delle nuove generazioni che vedono spesso i migliori e le migliori andare altrove, in particolare verso il centro-nord Europa dove si sentono valorizzati e apprezzati.

### **Chiudiamo come abbiamo aperto**

La migrazione, la ricerca di protezione e asilo e, più in generale, la mobilità umana sono realtà che l'Italia e l'Europa potranno governare solo uscendo da approcci emergenziali, contrapposizioni ideologiche e visioni legate ad un egoistico e immediato interesse nazionale.

Sono in gioco problemi e opportunità che riguardano tutti e condizionano lo stesso futuro delle nostre società e la solidità dell'Unione europea.

**Il Governo e il Parlamento italiani potrebbero trovare grande beneficio dal confronto, l'ascolto e il dialogo**, in particolare con le organizzazioni specializzate della società civile che da decenni intervengono con iniziative diversificate e diffuse sul territorio a tutela, integrazione e valorizzazione degli immigrati, a salvaguardia dei valori fondanti della nostra società e nell'interesse dell'Italia. Si tratta di uno straordinario patrimonio di esperienza, conoscenza, capacità di azione e proposta, collaborazione con le istituzioni pubbliche e rapporti di rete con analoghe realtà nei paesi europei e in quelli di emigrazione. Sono enti del terzo settore, organizzazioni sociali, culturali, sindacali e delle diaspore, istituzioni ecclesiali e comunità di fede, enti educativi e formativi con coinvolgimento diretto nell'assistenza, la solidarietà, l'integrazione, il lavoro, l'educazione, la formazione, la cultura, il vissuto delle comunità, la cooperazione per lo sviluppo.

**Il confronto, l'ascolto e il dialogo sono anche l'obiettivo di LINK 2007 e lo scopo di questo documento.**

## UNA CONFERENZA NAZIONALE PER IL GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO. LETTERA AL PRESIDENTE MELONI

---

6 Marzo 2023

On. Giorgia Meloni  
Presidente del Consiglio dei Ministri

P.c: Dr. Alfredo Mantovano  
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio

Oggetto: Governo dell'immigrazione e dell'asilo. Proposta di una Conferenza nazionale.

Egregio Signor Presidente On. Giorgia Meloni,

il naufragio di Cutro e la morte di decine di persone in cerca di protezione da paesi quali Afghanistan, Pakistan, Iraq, Iran, Somalia, Siria o spinti dalla speranza di migliori condizioni di vita hanno colpito ancora una volta tutti, cittadini e istituzioni.

Se da un lato c'è chi lucra sul traffico di esseri umani considerandoli merce da sfruttare, dall'altro c'è ancora una limitata capacità di governo della realtà migratoria nel suo complesso, sia a livello europeo che dei singoli stati membri, compreso il nostro, anche in considerazione della complessità della materia che necessita di politiche coerenti e strumenti adeguati per poter governare l'immigrazione e l'asilo e potere attuare concrete politiche di integrazione e inclusione.

In materia migratoria esiste un terreno di lavoro comune tra alcune priorità che coinvolgono le Istituzioni governative e le organizzazioni della società civile. Queste ultime da almeno quarant'anni, da quando l'Italia contava appena 250 mila stranieri, intervengono con iniziative diversificate e diffuse sul territorio a tutela, integrazione e valorizzazione degli immigrati, a salvaguardia dei valori fondanti della nostra società e nell'interesse dell'Italia. Si tratta di uno straordinario patrimonio di esperienza, conoscenza, capacità di azione, proposta, pluriennale collaborazione con le Istituzioni pubbliche e di rapporti di rete con analoghe realtà nei paesi europei e in quelli di emigrazione.

Anche per questo riteniamo che sia matura l'esigenza che il Presidente del Consiglio promuova, insieme al MAECI, al Ministero dell'Interno, al MLPS, al MIM ed altri ministeri coinvolti, una Conferenza nazionale sull'immigrazione e l'asilo, attraverso un previo lavoro di analisi, confronto e proposta che veda impegnati i soggetti istituzionali pubblici insieme a quelli della società civile, in particolare organizzazioni sociali, sindacali e del terzo settore, organizzazioni imprenditoriali, diaspore, istituzioni ecclesiali e comunità di fede, istituzioni educative e formative, direttamente coinvolte nell'assistenza, l'integrazione, il lavoro, l'educazione, la formazione, la cultura, il vissuto delle comunità. Un lavoro preparatorio finalizzato alla ridefinizione di una politica dell'immigrazione che sia al tempo stesso giusta, solidale, sicura, efficace, vantaggiosa.

È opinione generalizzata che si debba uscire dall'ottica emergenziale, troppo a lungo privilegiata, per affrontare il tema per quello che è: non un'emergenza ma una realtà storica, con cause strutturali che in gran parte sfuggono alle decisioni politiche ma che può e deve essere governata, in Italia e in Europa. Molte preoccupazioni accomunano Istituzioni e società civile, anche se vissute con visioni differenti, e riguardano il sano e lungimirante governo dell'immigrazione dopo

anni di ritardi, rinvii e carenze pur di fronte alla sua crescita dovuta a mutamenti globali, guerre, persecuzioni, povertà, fattori demografici, cambiamenti climatici ma anche alla maggiore istruzione e al naturale desiderio di progresso. I temi da affrontare sono molti e interconnessi e richiedono quindi un confronto ampio tra soggetti che hanno competenze ed esperienze da condividere.

Si tratta in particolare di ripensare una normativa sugli ingressi regolari; di combattere il traffico e la tratta di esseri umani che hanno assunto livelli di criminalità non più tollerabili, anche con ramificazioni in Italia; di coordinare ponderatamente i soccorsi in mare e condurli in modo da salvare ogni vita umana; di stabilire partenariati di cooperazione allo sviluppo con i principali paesi di provenienza e di riammissione, innalzando i relativi stanziamenti al livello degli impegni assunti, programmando investimenti sostenibili ed evitando la 'fuga dei cervelli'; di gestire l'accoglienza con criteri di umanità e dignità, puntando alla migliore integrazione, in particolare attraverso lo studio e il lavoro, di cui l'Italia ha d'altronde bisogno; di riconsiderare l'acquisizione della cittadinanza italiana per le nuove generazioni discendenti da immigrati, che vivono la loro italianità spesso molto con grande intensità e fedeltà; di guidare i mutamenti che le migrazioni possono comportare.

Ci auguriamo, signor Presidente, che possa condividere le preoccupazioni segnalate e il suggerimento di una Conferenza nazionale sull'immigrazione e l'asilo, che potrebbe rappresentare un significativo passo avanti, culturale, sociale e politico, di cui si sente da tempo il bisogno.

Avere convocato un prossimo Consiglio dei ministri a Crotone è un apprezzabile segnale di attenzione. Qualora considerasse la nostra proposta condivisibile, potrebbe essere l'occasione ideale per annunciare l'intenzione del Governo di promuovere entro l'anno una Conferenza nazionale sull'immigrazione e l'asilo.

La ringrazio per la cortese attenzione e, augurandole buon lavoro, Le invio i più cordiali saluti,

Roberto Ridolfi  
(Presidente LINK 2007)

## GOVERNARE L'IMMIGRAZIONE, NON SOLO CONTRASTARLA. A PARTIRE DAL MEMORANDUM DI INTESA ITALIA-LIBIA. Alcune verità, precisazioni e proposte.

---

17 Novembre 2022<sup>12</sup>

*Documento di analisi e di proposta su una materia, quella dell'immigrazione, che è stata negli ultimi anni affrontata con criteri di emergenza e in modo parziale. Sappiamo che si tratta di un fatto strutturale che deve essere governato politicamente, con misure nazionali ed europee e accordi internazionali, non limitandosi al solo contrasto. Il governo dell'immigrazione richiede infatti ampia e lungimirante visione politica, unitarietà e coerenza, sintonia con gli altri paesi europei, collaborazione multilaterale, accordi con i principali paesi di provenienza dei migranti, partenariati di sviluppo e investimenti con i paesi del Continente africano separato da noi solo da un braccio di mare.*

*Il documento si compone di due parti: 1. PER UNA MIGRAZIONE ORDINATA, REGOLARE E SICURA e 2. MEMORANDUM DI INTESA ITALIA-LIBIA. È sembrato utile tenerle legate perché l'Italia è particolarmente toccata dagli arrivi di immigrati dal Mediterraneo centrale, in particolare dalla Libia.*

*Inserendosi nel dibattito attuale, il documento parte dalle contraddizioni che frenano la definizione di una vera ed efficace politica migratoria per indicare alcune proposte attuabili che facciano fare un salto di qualità, sia alla stessa visione politica e che alla normativa per riuscire a governare l'immigrazione in modo ordinato, regolare e sicuro. Anche perché la materia, se gestita male, rischia di incrementare tensioni sociali e politiche.*

### Prima parte

#### PER UNA MIGRAZIONE ORDINATA, REGOLARE E SICURA

La narrazione politica sull'immigrazione si è basata spesso, negli anni, su elementi propagandistici e in parte strumentali, con visioni emergenziali che non hanno permesso di dare le giuste risposte che la complessità della materia richiede. **Più di recente l'attenzione è stata concentrata sui salvataggi delle Ong in mare che rappresentano il 12% degli sbarchi, quasi volendo ignorare gli arrivi con natanti autonomi che superano il 50%, i restanti soccorsi effettuati da Frontex, Guardia costiera, Guardia di finanza, navi mercantili** (dati del Ministero dell'Interno) **e gli altri ingressi dalla rotta balcanica**. Osservando il diritto internazionale e fedeli all'imperativo umanitario, le Ong hanno salvato ogni anno alcune migliaia di vite umane a rischio di morte. Più di 20.000 sono state le persone annegate dal 2014 al 2022 nel tratto di mare tra Libia e Italia: le Ong vogliono non aggiungerne altre, come fanno ovunque nel mondo e spesso anche in Italia, obbedendo all'imperativo umanitario. Non intendono proprio sostituirsi ai governi ma continueranno a farlo finché ci saranno persone con la vita in pericolo che chiedono aiuto.

Affrontare la realtà migratoria concentrando l'attenzione ai soli arrivi via mare ed ai trasferimenti per suddividere con altri paesi europei i richiedenti protezione internazionale (trasferimenti che

---

<sup>12</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

vanno certamente effettuati in forza degli accordi condivisi nel giugno 2022 da 19 Stati membri e da 4 associati all'UE) **significa non affrontare la materia nella sua complessità, che richiede la definizione di una normativa complessiva e coerente**, che esca dalla paura dell'invasione, che non c'è e che impedisce ogni avanzamento nella definizione di politiche al tempo stesso umane e utili all'Italia e all'Europa. Da anni si ripete nelle aule parlamentari che la politica migratoria deve essere concordata con tutti i paesi, che serve un patto europeo e un'iniziativa UE più risoluta, che occorre rivedere gli accordi di Dublino sui rifugiati, che servono intese con i paesi di provenienza e che il problema dei migranti va affrontato innanzitutto in Africa.

**È mancata però, a livello governativo, la definizione di una proposta che superi le sole misure di sicurezza** che non hanno apportato vere soluzioni; capace di affrontare la materia nella sua interezza, coordinandola con la dimensione europea. Se fosse attuato per esempio il criterio dei ricollocamenti in base alla quantità della popolazione, vari paesi europei che hanno numeri di richiedenti protezione internazionale proporzionalmente superiori ai nostri potrebbero riversarne decine di migliaia sull'Italia. Le richieste di asilo in rapporto a 1000 abitanti sono infatti state nel 2021: Svezia 27, Malta 17, Austria 13, Germania 12, Cipro 8, Francia 5, Italia 3. Mentre i titolari di protezione già in carico erano: Germania 1,2 milioni, Francia 499 mila, Svezia 299 mila, Italia 145 mila. È quindi evidente che la complessità del tema richiede un ben diverso approccio, maggiore coerenza e il superamento di tante contraddizioni.

È importante evidenziare alcune delle **contraddizioni politiche che impediscono di governare l'immigrazione**. Sottolineare la necessità di un *governo politico della migrazione* è doveroso perché appare ormai evidente che fermarsi al contrasto non porterà ad alcuno dei risultati attesi, dato il progressivo aumento dei movimenti a causa dei conflitti, la povertà, il clima, le persecuzioni, la demografia ma anche la facilità degli spostamenti e l'umana indelebile spinta a migliorare le proprie condizioni di vita.

- ♦ “Si entra in Italia solo nel rispetto delle leggi dello Stato” è un'evidenza che ci sembra in contrasto con una politica sorda alla **promozione degli ingressi legali** e con una normativa che rende molto difficile ogni ingresso che sia al di fuori delle quote annuali prefissate, pur sapendo che non corrispondono più ai reali bisogni dell'Italia che soffre di una grave penuria di lavoratori in ogni settore ed alle attuali dinamiche internazionali.
- ♦ Anche la riforma degli **accordi di Dublino** sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e asilo è stata una richiesta italiana ma, dopo averli comunque approvati, i successivi governi non hanno prestato la dovuta attenzione (perfino con assenze nelle sedi decisionali) alle proposte di modifica presentate dalla Commissione europea.
- ♦ Nelle aule parlamentari per anni si è ripetuto che occorre “aiutarli a casa loro”, auspicando programmi europei da decine di miliardi e ampi investimenti in Africa, mentre gli **stanziamenti italiani per la cooperazione internazionale allo sviluppo sono da anni fermi e molto lontani dall'impegno assunto dello 0,7% del RNL**, ribadito solennemente per tre decenni e mai attuato. Eppure, è ora di avere consapevolezza dell'importanza di definire insieme, UE e Stati membri, quale deve essere in nostro rapporto con l'Africa e con quale ampiezza dovrà svilupparsi, per ragioni di vicinanza, di solidarietà, di relazioni politiche ed economiche, di demografia, di sicurezza, di stabilità che renderanno i due continenti sempre più interconnessi.
- ♦ Si sono promossi giustamente **accordi di riammissione** con i governi da cui provengono i maggiori flussi irregolari ma sono stati ridotti ad intese bilaterali di polizia, perlopiù riservate, senza collegamento con impegni pluriennali di sviluppo sostenibile sottoscritti dai relativi Ministri degli Esteri, anche in un quadro di relazioni e di cooperazione europee.
- ♦ Se da un lato si è proclamato che la politica migratoria deve essere concordata tra tutti i paesi, dall'altro l'Italia ha rifiutato l'accoglimento del [Patto globale dell'ONU sulle migrazioni](#) e non viene presa in considerazione la necessità di **delegare all'UE più ampie competenze in materia**

**migratoria**, rispetto all'attuale quasi esclusiva competenza nazionale, che permettano la reale fattibilità di soluzioni europee.

- ♦ Stiamo assistendo da anni ad un inesorabile **declino demografico** ma non sono state ripensate le politiche dell'immigrazione dato che l'Italia ha impellente bisogno di nuova forza lavoro, come ripetono le nostre imprese, e non sono messe in atto imponenti politiche per favorire la natalità moltiplicando i servizi all'infanzia, incentivando e sostenendo le madri e le famiglie, anche con sgravi fiscali.

- ♦ In linea con l'intenzione di risvegliare il senso della patria occorrerebbe accelerare l'**acquisizione della cittadinanza italiana** per le nuove generazioni discendenti da immigrati, che rimangono a lungo con un'identità sospesa, pur sentendosi, molte e molti di loro, pienamente italiani, frequentando le stesse scuole e gli stessi luoghi dei coetanei compaesani, parlando spesso lo stesso dialetto e contribuendo al benessere comune.

- ♦ Mentre il Sistema di accoglienza e integrazione SAI, gestito dagli Enti Locali e dal Ministero dell'Interno, funziona in sinergia tra Amministrazioni ed Enti del terzo settore ai fini dell'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati, degli stranieri affidati ai servizi sociali e di altre categorie speciali, poco è stato fatto per la piena e rispettosa **integrazione degli immigrati** e contro le forme di sfruttamento lavorativo; al punto che i migliori continuano a lasciare l'Italia regalando ad altri paesi europei la formazione e le capacità qui acquisite, al pari di tanti giovani italiani che preferiscono beneficiare delle migliori opportunità offerte da altri paesi.

**È indubbio che ci sia la necessità di rivedere la legislazione italiana**, che appare alquanto chiusa e incoerente, tanto da "incentivare" l'immigrazione illegale. Serviranno norme che definiscano gli ingressi sulla base di indicatori socio-economici, delle necessità, delle opportunità culturali, scientifiche, professionali, delle intese bilaterali e degli accordi con gli Stati UE, insieme all'inalienabile dovere di garantire la protezione internazionale. Ma sarà necessario ripensare la normativa non solo con l'indispensabile precisione e completezza per potere essere applicata ma anche con l'apertura, la capacità di cogliere il cambiamento e la visione lungimirante che hanno garantito vitalità, progresso al benessere italiano e di tante altre regioni nel mondo. **È altresì indubbio che l'Italia non possa accogliere tutti**, anche se l'affermazione perde peso di fronte alla realtà delle percentuali rispetto alla popolazione residente di immigrati e di titolari di protezione accolti in ogni continente e in altri paesi europei, grandi e piccoli, come già sottolineato.

**Gli Organi istituzionali si sono, però, troppo a lungo fermati a generiche affermazioni e slogan e a provvedimenti tampone**, mentre avrebbero il dovere di dotarsi di visioni e strategie politiche e di normative adeguate e coordinate con gli altri Stati UE per il governo di una migrazione ordinata, regolare e sicura. La migrazione è da tempo un fatto strutturale e deve essere affrontata come tale e non con ripetitivi ed inefficaci provvedimenti di emergenza. Anche perché la materia rischia di destabilizzare, incrementando tensioni sociali e politiche.

**Sul tema molto è stato proposto da organizzazioni ed enti del terzo settore e da centri studi specializzati, frutto di analisi, approfondimenti, conoscenze dirette.** L'hanno normalmente fatto dialogando con le istituzioni nazionali e territoriali, non sempre trovando attenzione. Anche sul reiterato "**codice di condotta**" per le Ong in mare, non ci sono mai state opposizioni preconcrete. L'operato di una Ong umanitaria si basa da sempre su codici di condotta che il mondo umanitario, privato e pubblico, si è dato a livello globale. Ciò che è difficile accettare è che tali codici vengano imposti trasformandoli in semplici normative ingiuntive, senza una preliminare concertazione che garantisca il rispetto dei principi umanitari universalmente riconosciuti, a partire dall'UE e dall'ONU. La Commissione parlamentare di inchiesta e le indagini giudiziarie del 2017 si sono dimostrate forzature, ben lontane dal dimostrare le presunte scorrettezze dell'operato delle

Ong. Il Governo e il Parlamento potrebbero trovare grande beneficio dal dialogo con le organizzazioni specializzate della società civile e dall'ascolto, piuttosto che dallo scontro, per la definizione di una rinnovata politica e una qualificata normativa sull'immigrazione.

### **L'Africa ha bisogno dell'Europa e l'Europa ha bisogno dell'Africa**

È utile aggiungere alcuni elementi di analisi e proposta sul **nesso tra migrazioni e sviluppo** e sulle **opportunità da cogliere e sviluppare** nel rapporto con il continente africano a cui siamo collegati dal Mediterraneo.

I motivi dell'emigrazione (quella non forzata da eventi disastrosi) sono normalmente legati alla mancanza di fiducia, di prospettive e speranza nel futuro del proprio paese. Ad ognuno dovrebbe essere garantito il diritto di non emigrare, trovando le condizioni indispensabili per poterlo esercitare. Tra tutte, la prima è quella del **lavoro dignitoso e continuativo**, fonte di dignità, come papa Francesco ci ricorda spesso. Alla dimensione fondamentale della solidarietà occorre quindi affiancare e rafforzare gli investimenti pubblici e quelli del settore privato, l'iniziativa imprenditoriale capace di creare lavoro e di conciliare il profitto con gli obiettivi sociali, ambientali e di progresso delle comunità. Lo sfruttamento delle risorse senza produrre sviluppo umano duraturo e sostenibile non è più ammissibile, non solo eticamente ma perché distorce l'economia, produce corruzione, ostacola i processi democratici, danneggia spesso l'ambiente, favorisce i conflitti e le oppressioni.

Nel 2050 l'Africa subsahariana raddoppierà la popolazione a circa 2,3 miliardi, con un probabile bacino di 750 milioni di persone in età lavorativa (mentre l'Italia diminuirà di 15 milioni). Servono quindi nuove **opportunità di lavoro in modo diffuso nel continente**. La crescita demografica produrrà inoltre un **incremento della domanda** di servizi pubblici e di investimenti in istruzione, formazione professionale, filiere industriali, agricole, commerciali, infrastrutture, logistica, trasporti e più in generale progresso sociale e umano. Il cambiamento climatico muterà il rapporto delle persone con la terra, la cui coltivazione richiederà approcci e tecnologie innovative. Sono tutti settori nei quali lo **spirito di impresa e la capacità tecnologica italiana** possono fornire molte utili risposte, in particolare collegandosi all'azione dei soggetti non profit che sono da anni grandi conoscitori di quelle realtà grazie ai legami e ai partenariati costruiti mettendo al centro la persona umana e la comunità.

**Ogni investimento nella cooperazione internazionale è per l'Italia un'opportunità** per la sua crescita nel progresso e lo sviluppo sostenibile. Questa cooperazione è spesso richiesta: perché il *made in Italy* è ritenuto di alta qualità; perché alcuni di coloro che hanno studiato in Italia sono oggi nei propri paesi ai più alti livelli governativi, imprenditori, docenti, promotori di benessere comunitario; perché gli immigrati che hanno avuto successo nelle nostre regioni hanno saputo costruire utili ponti transnazionali di dialogo e di rapporti economici; perché l'Italia ha saputo mantenere buone relazioni diplomatiche e politiche. Leader africani conoscono anche il *made in Italy* formato solidarietà, avendo sperimentato negli anni la serietà e la resilienza delle Ong Italiane radicate nei territori con successi importanti nella salute, l'agricoltura, l'educazione, le realtà produttive, la governance, l'aiuto umanitario.

**L'Africa ha bisogno dell'Europa ma anche l'Europa ha bisogno dell'Africa.** Il Presidente Mattarella ha parlato giustamente della necessità di una politica lungimirante verso l'Africa, essendo per l'Europa e per l'Italia il più vicino continente con cui stabilire stretti rapporti di partenariato e di cooperazione. Per essere efficace e sostenibile nel tempo e nelle modalità

attuative, tale cooperazione dovrà essere basata su **una stretta concertazione e una coordinata azione europea** frutto di un **permanente partenariato euro-africano** che ne definisca le priorità, i vincoli, i reciproci interessi, l'ownership locale e i rispettivi ruoli.

Questo partenariato ha bisogno di risorse. **Il debito pubblico di molti paesi africani** soffoca qualsiasi idea di titolarità locale e di sostenibilità basata sulle poche risorse disponibili. LINK 2007 ha lanciato allo scorso G20 a presidenza italiana una proposta apripista chiamata **Release G20** che va nella direzione di liberare risorse, a partire dal debito, per investimenti atti a creare posti di lavoro dignitosi e sostenibili. Su questa proposta e su tutto quanto sopra LINK 2007 continuerà a dialogare con le Istituzioni italiane ed europee insieme agli altri attori della società civile e i soggetti interessati alla cooperazione allo sviluppo.

## Seconda parte

### MEMORANDUM DI INTESA ITALIA-LIBIA

Venendo ora agli arrivi via mare dal Nordafrica ed al Memorandum di intesa con la Libia, è bene evidenziare che le partenze sono organizzate non solo lungo le coste libiche della Tripolitania ma anche della Cirenaica e nelle aree interne (oltre che in Tunisia e in Egitto). L'Italia non è riuscita - come d'altronde la stessa Europa - a stabilire rapporti positivi con le due principali parti libiche in conflitto, come avrebbe dovuto e potuto fare con una politica lungimirante, risoluta e perseverante. Si è limitata a soddisfare le proprie **ansie politiche sul contenimento e il controllo dell'immigrazione** dalle coste libiche occidentali, firmando in merito un accordo che si rinnova tacitamente ogni triennio e di cui non sono ancora chiari i contenuti dei decreti attuativi.

I dissensi e le manifestazioni contro il rinnovo senza modifiche del Memorandum di intesa tra l'Italia e la Libia (**QUI IL TESTO**) sono più che giustificati. Firmato il 2 febbraio 2017 con validità triennale è già stato rinnovato nel 2020 e lo sarà a febbraio 2023. **A quanto si sa, l'Italia non ha presentato alcuna richiesta di revisione secondo i termini stabiliti all'articolo 8** (*"ha validità triennale e sarà tacitamente rinnovato alla scadenza per un periodo equivalente, salvo notifica per iscritto di una delle due Parti contraenti, almeno tre mesi prima della scadenza del periodo di validità"*). **Il nostro Governo può comunque farlo in ogni momento, ai sensi dell'articolo 7** che stabilisce più generalmente che *"Il presente Memorandum può essere modificato a richiesta di una delle Parti, con uno scambio di note, durante il periodo della sua validità"*.

**Perché è indispensabile oltre che doveroso che il Governo italiano modifichi il Memorandum senza esitazioni e ritardi?** Innanzitutto, per ragioni di coerenza, dignità e rispettabilità, non potendo l'Italia tradire la propria cultura dei diritti umani e dei principi e valori fondamentali della persona contenuti nei trattati internazionali, considerata anche l'esigenza vitale per l'Italia di far parte di quella comunità di Stati che basano le proprie Costituzioni sul rispetto della dignità di ogni essere umano, attuandone coerentemente i principi.

**Nelle tre pagine del testo, le parole 'diritti umani' compaiono una sola volta**, all'articolo 5, indicando negli *"obblighi internazionali sottoscritti dalle parti lo strumento per interpretare e applicare"* il Memorandum su tali diritti. In tutta evidenza tale interpretazione e applicazione non è mai avvenuta. La situazione di molte persone immigrate in Libia, con la disumana realtà dei centri di detenzione definiti unanimemente **lager, gli abusi, gli stupri, le torture, lo stato di schiavitù, i ricatti, le oscure operazioni degli uomini della Guardia di frontiera e costiera e dell'Interno, spesso legati a milizie tribali implicate nei traffici di essere umani** oltre che del petrolio, le

omissioni di soccorso, le ripetute reclusioni arbitrarie, sono realtà ben conosciute e documentate anche da organizzazioni internazionali e delle Nazioni Unite. È quindi evidente a tutti che il testo non possa più essere tacitamente rinnovato, come se questa orribile serie di crimini non esistessero. Tanto più ora, dopo l'annuncio della **Corte penale internazionale (Cpi)** al Consiglio di Sicurezza di avere emesso numerosi mandati per crimini di guerra, crimini contro i diritti umani e crimini contro i migranti commessi in Libia.

### **Serve un segnale di cambiamento**

Contiamo che **l'attuale Governo non continui sulla strada che tende a delegare ad entità libiche questioni che dovrebbe saper assumere e affrontare con intelligenza, visione, umanità, fedeltà ai principi della Carta costituzionale e dei trattati internazionali.** Un Memorandum bilaterale che metta al primo posto tali principi faciliterebbe il pieno supporto dell'Unione europea e degli Stati membri e in parte potrebbe giustificare corrispondenti misure di 'maggiore fermezza', come si usa dire.

L'articolo 5 può e deve essere applicato: *"Le Parti si impegnano ad interpretare e applicare il presente Memorandum nel rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parte"*. **Anche la Libia ha ratificato Convenzioni e Trattati internazionali sui diritti umani, che non sono mai stati revocati e che impegnano tuttora i governi libici.** Si tratta di impegni internazionali che sono stati quasi dimenticati sia dai libici che dalla comunità internazionale. È bene ricordarli affinché diventino lo strumento chiave per la definizione e l'applicazione degli accordi multilaterali e in particolare del Memorandum bilaterale di intesa. Se il Governo italiano considera la controparte libica credibile nel rappresentare lo Stato o una sua parte per quanto riguarda gli impegni che dovrà assumere in forza del Memorandum, la stessa credibilità dovrà valere nell'esigere l'adempimento degli impegni internazionalmente assunti.

**Le principali ratifiche riguardano:** La [Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli](#), la [Convenzione UA regolante gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa](#), la [Carta africana sui diritti e il benessere del minore](#), il [Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa](#), la [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità](#), la [Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale](#), il [Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini](#), il [Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria](#), la [Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra](#). A cui si possono aggiungere almeno altre 25 ratifiche o adesioni a Trattati e Convenzioni inerenti ai diritti umani.

**Il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha dato segnali di disponibilità al confronto** quando ha affermato "Non intendiamo fare da soli, ascolteremo i corpi intermedi, chi le materie le vive ogni giorno". Ascolti quindi per favore chi da anni è a contatto con le fragilità nel mondo e vive e segue anche queste disumane e insopportabili situazioni. **Auspichiamo la stessa apertura all'ascolto delle Ong e organizzazioni della società civile da parte del Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi** e, come è sempre stato con i soggetti della cooperazione internazionale allo sviluppo, **da parte del Ministro degli Esteri e della Cooperazione internazionale Antonio Tajani.**

Il Memorandum dovrebbe essere annullato o radicalmente modificato. Qualora ciò non avvenisse, una proposta che rappresenterebbe **un primo indispensabile passo per ridare dignità all'Italia**

è un primo “*scambio di note durante il periodo della sua validità*” ai sensi dell’articolo 7. La più urgente di queste note dovrebbe riguardare “i campi e i centri di detenzione temporanea” e il “supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro la tratta degli esseri umani e l’immigrazione clandestina e del controllo dei confini”. **Contiamo che il Governo italiano invii alla parte libica la nota**, senza ulteriori ritardi, **almeno su questi due punti del Memorandum**, di seguito esplicitati.

### **Campi e centri di detenzione temporanea, formazione del personale, programmi di sviluppo (articolo 2)**

**È necessario definire che:**

- I centri di detenzione governativi sostenuti dall’Italia e dall’Europa siano gestiti sulla base dello Stato di diritto e del giusto processo, premendo perché l’immigrazione irregolare non sia più considerata reato penalmente perseguibile con anni di reclusione insieme ad afflizione di pene disumane;
- gli impegni derivanti dal Memorandum e da altri accordi europei contribuiscano all’umanizzazione dei centri detentivi governativi migliorandone ulteriormente le condizioni di vita, con riferimento particolare a donne e bambini che non devono rimanere reclusi; per giungere quanto prima alla loro sostituzione con strutture più consone alla dignità umana ed alla tutela dei più vulnerabili;
- sia facilitata: a) l’organizzazione di programmi con l’OIM e altre organizzazioni con essa coordinate per il ritorno assistito di coloro che chiedono di essere aiutati a ritornare nei propri paesi; b) la valutazione delle richieste di protezione internazionale attraverso l’UNHCR, ripartendo le persone selezionate nei paesi disponibili in Africa e negli altri continenti, compresa l’Europa; c) la libera scelta del migrante di rimanere regolarmente in Libia per lavoro o di procedere autonomamente per altre mete autorizzate.
- la predisposizione dei centri governativi, la formazione del personale libico, la fornitura di medicinali ed altri beni di prima necessità, avvengano con la possibilità di accesso e di azione delle organizzazioni internazionali che operano in Libia nel campo delle migrazioni (articolo 2, comma 5), ed in particolare UNHCR, OIM, Federazione internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna rossa ed organizzazioni non governative con esse collegate;
- tali organizzazioni internazionali presentino in merito valutazioni mensili al comitato misto di cui all’articolo 3 (che recita: “...*le parti si impegnano a istituire un comitato misto ... per individuare le priorità d’azione, identificare strumenti di finanziamento, attuazione e monitoraggio degli impegni assunti*”), rendendole pubbliche;
- siano soppressi e perseguiti con determinazione i centri di detenzione non ufficiali finalizzati al traffico e allo sfruttamento dei migranti attuato con metodi disumani e abusi di ogni sorta;
- siano soppresse le riconsegne di migranti allo Stato libico se non strettamente sotto la tutela e protezione delle organizzazioni internazionali sopra elencate, in coerenza con la sentenza della VI Sezione penale della Corte di Cassazione del 16 dicembre 2021 che stabilisce che è scriminata la condotta di resistenza a pubblico ufficiale da parte del migrante che, soccorso in alto mare e facendo valere il diritto al non respingimento verso un luogo non sicuro, si opponga alla riconsegna allo Stato libico.

## **Supporto tecnico e tecnologico alla guardia di frontiera e costiera incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestine (articolo 1, comma c)**

Dati gli ingenti finanziamenti erogati dall'Italia, riteniamo necessario che sia concordato che:

### **Il supporto italiano**

- sia affiancato da ulteriore formazione al personale addetto e accompagnamento operativo;
- sia monitorato e valutato mensilmente dal comitato misto.

### **Nei punti di sbarco**

- sia ammessa e rafforzata la presenza delle organizzazioni umanitarie internazionali che operano in Libia nel campo delle migrazioni al fine della garanzia del rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, oltre che dell'assistenza umanitaria e sanitaria, per le persone che saranno ivi rimpatriate;
- sia garantita tale presenza anche nei centri governativi di detenzione ove saranno condotti.

**Se l'obiettivo del Governo italiano è quello di combattere i trafficanti di essere umani**, come da tutti ripetutamente dichiarato e come tutti vogliamo, allora **non è punendo le vittime della tratta che tale obiettivo può essere conseguito ma togliendoli dalle mani dei trafficanti e dei funzionari istituzionali conniventi**. È intollerabile che si continui a colpire le persone salvate dal mare e dall'incubo libico senza mai intervenire decisamente per toglierli dalle mani di chi organizza e sostiene i traffici di esseri umani, considerati merce da sfruttare, con la coercizione, la violenza e i relativi abusi e soprusi.

Non si può d'altro canto sostenere che i centri di detenzione e gli abusi in Libia non siano un nostro problema: è un'affermazione che nessun cittadino europeo e soprattutto nessun decisore politico dell'Unione e degli Stati membri potrebbe mai fare propria. Nella definizione degli accordi con la Libia - sia italiani, che europei e internazionali - andrebbe quindi verificata, nel dialogo politico, anche la possibilità che venga abolita la legge 19 del 2010 della Jamahiriya libica sul contrasto all'immigrazione illegale che viene applicata per punire crudelmente e lungamente i migranti in entrata e in uscita ma non i trafficanti. **Lo Stato di diritto e la difesa della dignità e dei diritti fondamentali della persona sono tra i principi alla base delle nostre democrazie e della nostra civiltà**. Ignorarli significherebbe un ritorno a ciò che consideriamo barbarie.

### **La migrazione può essere governata uscendo dall'approccio emergenziale**

Il Memorandum di intesa, anche con le ulteriori doverose modifiche che dovranno essere apportate, oltre a quanto qui proposto, non contribuirà comunque al governo dell'immigrazione. **Servirà, quanto prima, un lavoro del Governo e del Parlamento per uscire dall'approccio emergenziale e meramente securitario e modificare la normativa del 2002 che in vent'anni ha dimostrato di non essere adeguata né a governare l'immigrazione, né all'interesse dell'Italia, né al suo ruolo di paese fondatore dell'Unione europea**. Le proposte ci sono, così come le linee di indirizzo internazionali.

## MEMORANDUM DI INTESA ITALIA-LIBIA. UN DECALOGO DI RIFERIMENTO

---

25 Novembre 2019<sup>13</sup>

Il governo italiano ha deciso di rinnovare il memorandum di intesa Italia-Libia per altri tre anni, annunciando **l'intenzione di proporre modifiche da concordare bilateralmente prima del 2 febbraio 2020**, termine del primo triennio. Le comunicazioni alla Camera, sia del ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale che della ministra dell'Interno, hanno formalizzato tale decisione ed è stata annunciata la disponibilità della parte libica.

### I. Rinnovo con modifiche e maggiore trasparenza

Pur conoscendo le inumane efferatezze quotidianamente commesse in Libia con il tacito consenso istituzionale, avevamo auspicato questa soluzione e ne abbiamo motivato le ragioni in una [Nota](#) su Vita il 28 ottobre scorso, preferendola all'altrettanto motivato rifiuto dell'intesa sostenuto anche da persone che stimo. È indubbio che, **così com'è, il memorandum sia politicamente e umanamente inaccettabile**. [LINK 2007](#) ne aveva subito evidenziato i limiti.

Dopo tre anni, la situazione in Libia è cambiata, con una guerra in corso, nuove distruzioni, ulteriori decine di migliaia di sfollati, situazioni e fatti esecrabili emersi nella loro chiarezza e crudeltà. Ma l'analisi deve tenere presente anche altro. **Le persone più vulnerabili in Libia trarrebbero forse maggiore beneficio dalla disdetta del memorandum?** Ne deriverebbero più grandi speranze per la fine o l'attenuazione delle loro sofferenze? Ci sarebbe maggiore spazio per l'azione umanitaria, il rispetto dei diritti umani, il rafforzamento istituzionale, il dialogo tra le parti? Conoscendo i contesti di conflitto, instabilità, violenza, la mia risposta è no.

**Anche dal punto di vista politico, la disdetta rappresenterebbe una svolta negativa nei rapporti bilaterali.** L'Italia ha preteso di avere un peso politico riconosciuto nella stabilizzazione e pacificazione della Libia, per interessi di vicinanza e strategici. Ha però gradualmente perso terreno, concentrandosi perlopiù sul contrasto all'immigrazione, lasciando così spazio ad altri attori e interessi, proprio davanti all'uscio di casa. Si tratta di una debolezza politica che l'Italia rischia di pagare nel prossimo futuro se non punta ad un rinnovato e deciso impegno per contribuire attivamente alla **cessazione delle ostilità in Libia**, la **stabilizzazione**, la **pacificazione**, la **governance**, dalle quali dipende anche il buon o cattivo governo della realtà migratoria, oltre che il rispetto dei diritti umani. La programmata conferenza di Berlino sulla Libia, con il coinvolgimento di molti attori internazionali, potrebbe aprire qualche spiraglio in questo senso. Ma il ruolo politico dell'Italia dovrebbe rimanere primario ed inserirsi in un ambizioso patto euro-africano che metta al centro il Mediterraneo, restituendogli la sua naturale dimensione connettiva.

---

<sup>13</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

Nella complessità e problematicità libica **solo le intese possano produrre qualche cambiamento. Magari limitato rispetto alle tante aspettative, ma mai da sottovalutare.** Pretendere, come sarebbe auspicabile, di modificare tutto in tempi brevi, forzando la realtà, rischia di non produrre alcun effetto duraturo. La Somalia del post Siad Barre (1991) insegna, con i suoi venti anni di scontri tra *war-lords*, una dozzina di conferenze di pace e le fragili istituzioni che ne sono derivate, che ancora controllano solo parti di territorio, grazie a truppe dell'Unione africana, addestramento europeo, supporto Onu e interventi Usa

## Il memorandum nel suo contesto

Il **memorandum** del 2 febbraio 2017 non è un trattato ma un'intesa. Cioè, un accordo di cooperazione bilaterale derivato in particolare dalla situazione vissuta dall'Italia tra il 2015 e il 2016, quando gli sbarchi di migranti e l'attività dei trafficanti erano al loro apice, con un'allarmante punta di 12 mila persone in 48 ore a fine giugno 2016. Il riferimento principale è infatti, fin dal primo articolo, al **"sostegno alle istituzioni di sicurezza e militari al fine di arginare i flussi di migranti illegali e affrontare le conseguenze da essi derivanti"**.

Era anche il periodo degli attacchi alle Ong per i salvataggi in mare e della crescente indifferenza e assuefazione delle istituzioni alla morte dei migranti, cinicamente espressa perfino in alcune commissioni parlamentari nel 2017. Abbiamo scritto ed è stato scritto molto dalle reti di Ong e Osc in quel periodo in merito all'**assoluto dovere dei salvataggi che riguarda tutti e non solo le Ong**, gli illeciti respingimenti in Libia nei centri di detenzione, le condizioni inumane di tali centri, il traffico di esseri umani col coinvolgimento di parte delle istituzioni libiche, la necessità di governare e regolare con intelligenza la realtà migratoria in chiave nazionale ed europea nel rispetto dei diritti umani... Si tratta di un bagaglio di analisi e riflessioni che mi spinge ora a suggerire alcune necessarie modifiche al memorandum di intesa.

**La premessa evidenzia le sue finalità:** "trovare soluzioni all'immigrazione clandestina" e lottare contro terrorismo, tratta degli esseri umani e contrabbando di carburante. In particolare, "soluzioni urgenti" per chi attraversa la Libia per recarsi in Europa via mare, predisponendo campi di accoglienza temporanei, sotto "l'esclusivo controllo del ministero dell'Interno libico", in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine; rafforzare il controllo e la sicurezza dei confini libici, terrestri e marittimi. **Il tutto inquadrato all'interno degli "obblighi derivanti dal diritto internazionale consuetudinario e dagli accordi che vincolano le Parti**, tra cui l'adesione dell'Italia all'Unione Europea (e quindi - aggiungiamo - anche alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*), nell'ambito degli ordinamenti vigenti nei due Paesi".

## Uscire dall'opacità e garantire trasparenza

Sono i primi cinque articoli del Memorandum a definire gli impegni:

- i) sostegno alle **istituzioni di sicurezza e militari** al fine di arginare i flussi di migranti illegali e affrontare le conseguenze da essi derivanti;
- ii) sostegno e finanziamento a **programmi di crescita** nelle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione illegale, in settori quali sanità, energie rinnovabili, infrastrutture, trasporti, sviluppo delle risorse umane, insegnamento, formazione del personale, ricerca scientifica;
- iii) supporto tecnico e tecnologico agli **organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione** clandestina (guardia di frontiera e guardia costiera del ministero della Difesa; organi e dipartimenti competenti del ministero dell'Interno);

- iv) completamento del sistema di **controllo dei confini terrestri** del sud della Libia (come previsto dal Trattato di amicizia del 30 agosto 2008);
- v) adeguamento e finanziamento dei **centri di accoglienza già attivi** nel rispetto delle norme **pertinenti e fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza dei migranti irregolari**;
- vi) **formazione del personale** libico all'interno dei centri di accoglienza e sostegno ai centri di **ricerca che operano nel settore**;
- vii) sostegno alle **organizzazioni internazionali** presenti e che operano in Libia nel campo delle migrazioni;
- viii) avvio di **programmi di sviluppo** nelle regioni colpite da immigrazione illegale, traffico di esseri umani e contrabbando, in funzione di sostituzione del reddito;
- ix) collaborazione in una visione di **cooperazione euro-africana per eliminare le cause dell'immigrazione** clandestina, al fine di sostenere i paesi d'origine nell'attuazione di progetti strategici di sviluppo, migliorando il tenore di vita e le condizioni sanitarie e contribuendo alla riduzione di povertà e disoccupazione;
- x) impegno ad interpretare e applicare il memorandum nel **rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani** di cui i due paesi siano parte.

Esaminando il passato triennio di attuazione è evidente che il memorandum ha riguardato soprattutto **l'unico punto di vero interesse per l'Italia, quello di arginare i flussi migratori illegali via mare**. Opacità e poca trasparenza ne hanno inoltre contraddistinto l'attuazione, anche se accompagnata da alcune iniziative di aiuto e assistenza umanitaria, comunque limitate e poco efficaci.

## II. Alcune indispensabili correzioni

Nella precedente nota di fine ottobre evidenziamo come la crisi libica è umanitaria ma è soprattutto una grave crisi dei diritti umani, ignorati, disprezzati, calpestati da crimini intollerabili, oltre che crisi politica e di governance. Ripartendo dalle analisi ivi contenute, **ci limiteremo ad alcune proposte in vista del rinnovo del memorandum di intesa**.

Il governo di accordo nazionale libico ha avviato i suoi lavori nel marzo 2016. Se da un lato chiede il riconoscimento e la legittimazione internazionale nel rappresentare il proprio paese, dall'altro deve dimostrare di essere all'altezza del compito che gli è stato affidato con l'accordo firmato a Skhirat nel dicembre 2015 sotto l'egida delle Nazioni Unite. Pur con le divisioni e contrapposizioni alimentate da diffusi poteri armati, i gravi problemi interni **non possono giustificare l'inerzia e il disinteresse sui diritti fondamentali e la dignità di ogni essere umano**. E non possono giustificare **le fievoli pressioni degli altri governi, compreso quello italiano, perché tali diritti e dignità siano garantiti**.

### 1 - Rispetto dei diritti umani e della dignità di ogni persona

È legittimo che tra due Stati ci possano essere intese per regolare o anche limitare i flussi migratori. Ma ciò non può essere fatto delegando responsabilità che non possono essere delegate e ignorando trattati e convenzioni internazionali che obbligano entrambi i paesi al rispetto della sacralità della vita e dei diritti umani. Gli articoli del memorandum citano solo una volta le parole 'diritti umani' inserendole nell' **"impegno ad interpretare e applicare il memorandum nel**

**rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parte”**; precisando quanto già è stato affermato nella premessa.

La responsabilità per il rispetto di tali diritti fondamentali è quindi grande, tassativa, indubbia e **il governo italiano non può assolutamente derogarvi: glielo impone innanzitutto la Costituzione e deve esigerne il rispetto anche dal paese partner. Lo stesso vale per il governo libico**. È sorprendente, infatti, l'elenco delle ratifiche e adesioni della Libia a convenzioni e trattati internazionali tuttora validi e impegnativi. Se la ratifica è legalmente vincolante, con l'adesione si accetta di diventare parte di un trattato, con effetti giuridici sostanzialmente pari a quelli della ratifica (Ohchr). C'è quindi molta materia per potere agire sulla Libia al fine del rispetto della dignità di ogni persona.

Abbiamo pubblicato recentemente [un lungo elenco](#) con le date di ratifica o adesione da parte libica.

**Riprendiamo di seguito (con i relativi collegamenti web) i trattati e le convenzioni più importanti, che il governo libico e quello italiano non possono far finta di non conoscere:**

Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli,  
 Convenzione UA regolante gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa,  
 Carta africana sui diritti e il benessere del minore,  
 Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa,  
 Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale,  
 Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione verso le donne,  
 Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie,  
 Convenzione sui diritti del bambino,  
 Convenzione sui diritti delle persone con disabilità,  
 Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale,  
 Protocollo addizionale della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini,  
 Protocollo addizionale alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria,  
 Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti,  
 Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, il commercio degli schiavi e le istituzioni e le pratiche assimilabili alla schiavitù,  
 Convenzione sulla soppressione del traffico di persone e dello sfruttamento della prostituzione altrui,  
 Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra,  
 Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e relativo alla protezione delle vittime nei conflitti armati non internazionali,  
 Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e associato.

**La Libia non ha aderito alla Convenzione di Ginevra e al Protocollo sui rifugiati**. Vi hanno però aderito i paesi occidentali, tra cui la quasi totalità di quelli Ue: è quindi loro dovere applicarli e premere per la loro applicazione in ogni occasione. Avendo comunque la Libia ratificato la [Convenzione](#) dell'Unione africana sui rifugiati in Africa, è auspicabile che nel prossimo futuro possa ratificare anche la convenzione di Ginevra. In ogni caso, l'attuale non adesione significa che la Libia non riconoscerà rifugiati sul proprio territorio **ma non che debba inevitabilmente**

**impedire che le organizzazioni Onu possano farlo**, provvedendo al loro trasferimento nei paesi firmatari disponibili, anche con corridoi umanitari in collaborazione con altri soggetti.

Se il governo libico chiede una legittimazione internazionale, deve innanzitutto **dimostrare di fare tutto il possibile per rispettare gli impegni internazionali assunti**. Lo stesso obbligo riguarda in particolare l'Italia e gli altri paesi europei nelle loro relazioni di cooperazione con la Libia. Sempre che non vogliano abbrutirsi, tradendo le loro stesse costituzioni ed i valori europei. **Ecco, quindi, il primo punto che, con il rinnovo del memorandum di intesa, deve essere tenuto presente. Non è un optional, ma la base su cui deve fondarsi la collaborazione tra i due paesi.** Sapendo che ne guadagnerebbero entrambi.

## 2 - I centri di detenzione governativi

Al momento, 600-700 mila immigrati vivono nelle aree urbane facendo parte dell'economia libica, vivendone gli alterni andamenti e le attuali difficoltà di assorbimento di nuove braccia. Circa 5 mila sono quelli rinchiusi in più di venti centri governativi, dato che l'immigrazione irregolare è considerata un reato. Le vulnerabilità sono diffuse ovunque e la guerra interna, provocando nuovi sfollamenti, le sta aggravando di mese in mese.

I centri governativi sono strutture detentive che fanno capo al ministero dell'Interno ma sono **gestite al di fuori di ogni principio di legalità e in modo totalmente arbitrario**. E' da menzionare che strutture detentive simili sono purtroppo la normalità anche in molti altri paesi, e non solo in Africa. I problemi di questi centri riguardano, oltre all'assoluta arbitrarietà della detenzione, le degradanti condizioni di vita, le crudeltà, gli abusi, la corruzione e i predominanti interessi personali e di clan che un governo debole e in guerra ha serie difficoltà ad affrontare da solo. **È necessario il supporto dell'Onu e dei paesi interessati per contribuire al loro miglioramento**, a partire dalla particolare attenzione alla protezione dei minori, delle donne, dei più deboli e bisognosi, ed **alla progressiva chiusura e sostituzione con strutture sotto il controllo del ministero della Giustizia** sulla base dello **Stato di diritto**, del **principio di legalità** e del **giusto processo**. Un supporto al ministero della Giustizia ed alle autorità giudiziarie potrebbe essere richiesto dal governo libico all'Ohchr, Ufficio Onu per i diritti umani, oppure alla Corte Africana o alla Commissione Africana sui diritti umani e dei popoli.

Non sarà facile ma si dovrà procedere, passo dopo passo. Occorrerà affrontare e superare molte difficoltà e digerire bocconi amari ma inevitabili, quali prevedere forme di compensazione degli interessi che si sono consolidati negli anni intorno ai centri, che per alcuni costituiscono l'unica fonte di reddito. E' **una strada obbligata** per il governo libico nel processo di stabilizzazione, che dovrebbe quindi essere definita e calendarizzata nelle sue tappe.

Con il **miglioramento delle strutture esistenti** e delle condizioni di **accesso per le organizzazioni umanitarie internazionali** (a cui potrebbe esserne delegata, ove fattibile, la stessa gestione), i centri governativi dovrebbero garantire:

- i) una detenzione più **rispettosa della dignità umana, con riferimento particolare a donne e bambini**, che dovrebbero essere autorizzati a lasciare i centri, non esistendo alcun motivo per la loro reclusione;
- ii) l'organizzazione di programmi con l'**Oim**, il sistema della **Croce Rossa e Mezzaluna rossa** e altre organizzazioni riconosciute, per il ritorno assistito di coloro che, delusi dal sogno migratorio, chiedono di essere aiutati a ritornare a casa;

- iii) la valutazione con l'Unhcr delle richieste di protezione internazionale, distribuendo nei paesi disponibili in Africa e negli altri continenti le persone selezionate;
- iv) la **libera scelta** del migrante di rimanere in Libia per lavoro o di procedere autonomamente per altre possibili mete consentite.

Occorre **distinguere i centri governativi dai lager illegali** dove si compiono efferate atrocità ai danni di prigionieri-schiavi, spesso venduti, brutalmente torturati per estorcere riscatti ai parenti, nella quotidianità degli stupri ed altre violenze sessuali. Sono assolutamente da combattere ed eliminare; ma finché non si arriverà alla stabilizzazione del paese, difficilmente potranno essere contrastati e soppressi colpendo i criminali e i miliziani che li gestiscono.

### 3 - La guardia costiera libica

La cooperazione con la guardia costiera libica fa parte del "supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro la tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina e del controllo dei confini". Come ormai si sa, nella guardia costiera e in altri organismi libici incaricati della sicurezza ci sono **persone conniventi con coloro che dovrebbero contrastare**. Pur trattandosi di situazioni che si registrano comunemente nei contesti di conflitto e prolungata instabilità, **non possono essere tollerate a lungo** da governi sotto l'egida dell'Onu, come quello libico, a cui è affidato il compito della stabilizzazione e pacificazione. Né possono essere tollerate dai governi chiamati a contribuire a questo processo di normalizzazione e nuova governance.

Ho conosciuto alcune realtà di 'stati fragili', condizionati da influenze esterne e con profonde lesioni interne, contraddizioni, feroce prepotenza ed estrema impotenza. **Sono lesioni che per guarire richiedono tempo ma soprattutto istituzioni riconosciute, forti e credibili**. Serve in ogni caso avere chiari e definiti gli obiettivi, il cammino, gli aiuti necessari, l'impegno per riuscirci, **la direzione che tutti dovrebbero seguire**. Spesso, chi dice di "sostenere" si limita, in realtà, ai propri interessi e obiettivi, anche non coincidenti con quelli del paese "sostenuto". Succede anche in Libia, dove alcuni Stati "sostenitori" influenzano le scelte seguendo direzioni che continuano a dividere invece di unire il paese.

I casi inquietanti che sono stati rilevati in alcuni reparti della guardia costiera libica rientrano in queste "lesioni profonde" che richiedono tempo e aiuto per guarire. Il primo articolo del memorandum prevede che **la parte italiana si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico** agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla **guardia costiera** del Ministero della Difesa". E' questa che più interessa all'Italia. Il supporto tecnologico, in particolare la fornitura di motovedette equipaggiate e la relativa assistenza tecnica, ha dimostrato di non bastare, avendo creato situazioni in contrasto con i diritti umani fondamentali, il rispetto della vita e della dignità delle persone, la protezione dei più vulnerabili, donne e bambini in particolare.

È necessario prevedere, nella revisione dell'intesa, che **il supporto tecnologico sia affiancato, per tutto il triennio, da ulteriore formazione del personale in particolare per quanto riguarda le operazioni in mare**. La guardia costiera italiana ha un'esperienza incomparabile nel controllo della frontiera e dei movimenti marittimi, nei salvataggi delle persone e nella loro assistenza medica e psicologica. E ha un'etica umana e militare che l'hanno resa autorevole. **Alla guardia costiera libica sarebbe di grande utilità richiedere questo addestramento formativo-operativo dei colleghi italiani** che, oltre all'approfondimento delle conoscenze tecniche, svilupperebbero percorsi per operare con professionalità e sicurezza, fondati sul patrimonio di

competenze della guardia costiera e delle capitanerie di porto italiane, sul senso del dovere e della responsabilità verso chiunque si trovi in mare, sul severo rispetto della legge e delle convenzioni internazionali, in particolare il diritto umanitario, il diritto del mare, la convenzione SAR di Amburgo. È anche la via per assicurare che **le eventuali operazioni SAR libiche non escano dai binari della legalità e del rispetto dei diritti umani e si colleghino con le organizzazioni umanitarie internazionali, coinvolgendole sempre in eventuali sbarchi in Libia delle persone salvate**, ai fini dell'assistenza umanitaria e sanitaria e della protezione, che devono essere da subito predisposte e assicurate.

La collaborazione bilaterale italo-libica non può però riuscire a contrastare da sola, nel Mediterraneo, la criminalità del **traffico illecito di petrolio e di armi da guerra, che è spesso legata al traffico di migranti**. L'Ue non è riuscita a dare continuità e rafforzare l'operazione Sophia-EunavforMed. Si è trattato di un calcolo sbagliato da parte degli Stati membri, che ha favorito le mafie e i trafficanti nostrani e la loro indisturbata collaborazione con quelli nordafricani. C'è da augurarsi che venga presto avviata **una nuova e più attrezzata missione europea nel Mediterraneo** in accordo e collaborazione con i paesi costieri. Ogni traffico criminale nel Mediterraneo riguarda anche l'Europa e la sua sicurezza: la politica lo ribadisce a parole ma non riesce a tradurlo nei fatti.

#### 4 - Una nuova cooperazione di qualità e un decalogo di riferimento

A causa dell'avventata e deleteria arroganza politica di alcuni paesi, la Libia del dopo Gheddafi si è trovata in grandi difficoltà, che si sono aggravate a causa di continue influenze esterne disgregative che alimentano il conflitto armato e la destabilizzazione. **Non può farcela da sola. Ha bisogno del sostegno internazionale e dell'Ue in particolare. La cooperazione è quindi indispensabile.** Ma deve basarsi su alcune condizioni in merito ai diritti umani e l'attenzione ai più bisognosi e vulnerabili. Che per giunta possono essere di grande rilievo politico per il governo libico e per la sua autorevolezza. Per favorire la stabilità, dovrà essere una cooperazione da attuarsi in modo coordinato, a partire dai paesi Ue, al fine di potere garantire maggiore efficacia e risultati duraturi. Sarebbe un auspicabile risultato della prossima conferenza di Berlino: che però stenta ad essere definita.

**Per quanto riguarda il rapporto Italia-Libia, dovrà trattarsi, in modo graduale ma determinato e trasparente, di una cooperazione che:**

- 1) Sia vincolata al **rispetto dei diritti umani, la sacralità della vita, la dignità di ogni persona**, la tutela dei minori, la protezione delle donne, il divieto di tortura e altri trattamenti crudeli o degradanti, come stabilito dai trattati e convenzioni che obbligano entrambi i paesi.
- 2) Si inserisca nel **più ampio impegno politico dell'Italia per contribuire attivamente alla stabilizzazione e pacificazione, senza le quali ben pochi passi potrebbero essere fatti** in tema di protezione e di diritti umani, assumendo un ruolo ancora più propositivo a livello europeo e mediterraneo.
- 3) Prema bilateralmente perché, almeno tra i paesi Ue, in questo difficile percorso di stabilizzazione, **si agisca in modo coordinato, senza più ipocrisie**, richiamando alla responsabilità la Comunità internazionale e **tenendo in considerazione le priorità libiche**. E chieda un maggiore sostegno finanziario dell'Ue per rafforzare l'attuazione delle politiche di stabilizzazione, di lotta ai traffici criminali, di collaborazione con gli Stati frontalieri lungo le

rotte migratorie e con quelli di origine dei flussi, avvalendosi dell'autorevole e preziosa iniziativa politica dell'Unione africana.

- 4) Si sviluppi garantendo **il riconoscimento, il sostegno, la possibilità di accesso e di azione delle organizzazioni internazionali** che operano nel campo delle migrazioni e dell'assistenza umanitaria, in particolare Unhcr, Oim, Federazione internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna rossa e organizzazioni ad esse collegate.
- 5) Da parte libica preveda che **i centri di detenzione temporanea siano posti sotto l'autorità del ministero della Giustizia** e siano gestiti sulla base dello **Stato di diritto** e del **giusto processo**.
- 6) Contribuisca all'**umanizzazione dei centri detentivi** migliorandone da subito le condizioni di vita, con riferimento particolare a **donne e bambini** che non devono rimanere reclusi; per giungere quanto prima alla loro **chiusura e sostituzione** con strutture più consone alla dignità di ogni persona ed alla tutela dei più vulnerabili; ove fattibile, affidandone la gestione alle organizzazioni internazionali competenti.
- 7) Faciliti: i) l'organizzazione di **programmi con l'Oim** e altre organizzazioni per il ritorno assistito di coloro che chiedono di essere aiutati a ritornare nei propri paesi; ii) la valutazione delle richieste di **protezione internazionale con l'Unhcr**, ripartendo nei paesi disponibili, in Africa e negli altri continenti, le persone selezionate; iii) la **libera scelta** del migrante di rimanere in Libia per lavoro o di procedere autonomamente per altre mete autorizzate.
- 8) Preveda di abbinare al supporto tecnologico **l'addestramento formativo-operativo della guardia costiera libica per quanto riguarda le operazioni in mare**, ai fini della professionalità e sicurezza, il senso del dovere e della responsabilità verso chiunque si trovi in pericolo, il rispetto delle leggi e delle convenzioni internazionali.
- 9) Garantisca **che ogni persona a rischio, in mare o lungo la rotta migratoria, sia salvata e assistita** in conformità con i principi di umanità e le leggi e convenzioni internazionali.
- 10) Sia **monitorata e valutata regolarmente dal comitato misto** previsto dal memorandum che dovrà, anche articolandosi in sezioni operative, **garantirne la trasparenza**. Una presenza specialistica non istituzionale di entrambe le parti, all'interno del comitato, potrebbe essere opportuna.

È un decalogo che riassume quanto illustrato e motivato nei paragrafi precedenti e che rimane aperto ad ulteriori innovazioni che possano arricchire e qualificare la cooperazione bilaterale. **Un decalogo che sia la Libia che l'Italia dovrebbero assumere senza esitazioni nella revisione del memorandum di intesa, nel reciproco interesse.**

## IL CONTRIBUTO DEGLI IMMIGRATI AL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELL'AGENDA 2030

---

Ottobre 2019<sup>14</sup>

Le persone che hanno lasciato il proprio paese per vivere altrove sono oggi circa 272 milioni. Nel 1960 erano poco più di un terzo, 93 milioni. L'aumento è in linea con la popolazione globale passata da 3 a 7,69 miliardi nel periodo 1960-2019. La quota è rimasta costante nel tempo intorno al 3% ma potrebbe crescere, incentivata da un mondo interconnesso, da relazioni sociali e familiari diffuse, dalla facilità degli spostamenti, ma anche dai cambiamenti climatici e da quella che papa Francesco ha definito "terza guerra mondiale a pezzi".

Di fronte ad una globalizzazione mal governata e una prolungata crisi economica, la mobilità internazionale e la migrazione stanno creando tensioni, preoccupazioni, paure: vere, anche quando basate su percezioni errate, enfatizzate dai media e sfruttate a fini politici. Eppure, se le osserviamo nel tempo, esse hanno rappresentato un motore di avanzamento, perché pensate per raggiungere obiettivi di miglioramento e sostenibilità. Tranne casi di insuccesso o criminalità, la migrazione - quella lavorativa in particolare - ha rappresentato un fattore di sviluppo per gli stessi emigrati, per i paesi in cui si sono inseriti e per i paesi, le famiglie e le comunità di origine.

In precedenti edizioni, il *Dossier Statistico Immigrazione* ha cercato di illustrare il nesso tra migrazione e sviluppo. In questo saggio si cercherà di esaminarlo nel quadro del programma di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, evidenziando alcune interconnessioni tra la migrazione e gli obiettivi di sostenibilità - riduzione delle povertà, soddisfacimento dei bisogni primari, miglioramento delle condizioni di vita, riduzione delle disuguaglianze, parità di genere, lavoro dignitoso, inclusione - e mostrando che esistono reciproche influenze tra il loro raggiungimento e la migrazione regolare.

L'Agenda 2030, adottata dall'Onu a settembre 2015, comprende 17 obiettivi e 169 target da raggiungere in 15 anni. Da un lato si riferiscono alla dignità di ogni migrante, alle sue necessità primarie e ai suoi diritti familiari, sociali, economici e dall'altro trovano nel motore di sviluppo insito nella migrazione regolare un importante contributo al compimento dell'Agenda 2030<sup>15</sup>.

### **L'emigrazione può contribuire al superamento delle povertà**

Ci soffermiamo in particolare su alcuni profili degli obiettivi che riguardano la dignità di ogni persona e lo sviluppo inclusivo. Obiettivi: 1) sconfiggere la povertà, 2) porre fine alla fame, 3) assicurare salute e benessere, 4) fornire un'educazione di qualità, 5) raggiungere l'uguaglianza di genere, 6) garantire acqua pulita e strutture igienico sanitarie, 7) assicurare energia pulita e

---

<sup>14</sup> Capitolo del *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma, Ottobre 2019 (Autore N. Sergi, INTERSOS-LINK2007).

<sup>15</sup> Alcuni studi recenti hanno approfondito queste interconnessioni. Ne segnaliamo alcuni: Odi, *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, London, 2018; IOM, *Migration and the 2030 Agenda*, Geneva, 2018; Gmdac-IOM, *Global Migration Indicators*, Berlin, 2018; Oecd-Eu Commission, *Settling in 2018. Indicators of Immigrant integration*, Paris, 2018; Asvis, *La Legge di Bilancio 2019 e lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2019; Istat, *Rapporto SDGs 2019*, Roma, 2019.

accessibile, 8) incentivare crescita economica inclusiva e lavoro dignitoso, 10) ridurre le disuguaglianze, 11) garantire alloggi e quartieri adeguati, 16) promuovere lo stato di diritto.

Tante sono le potenzialità della migrazione di ridurre le povertà e contribuire allo sviluppo e al benessere, ma esse richiedono politiche pubbliche che ne favoriscano l'effettivo esercizio attraverso una **migrazione ordinata, sicura, regolare**, come affermato dall'obiettivo 10, target 7 e precisato in modo articolato nel *Global Compact for Migration*. Si tratta di **tre caratteristiche indispensabili per potere produrre benefici**: 1) agli stessi immigrati, 2) ai paesi e territori di accoglienza, 3) ai famigliari ed ai paesi di origine. Di seguito alcune evidenze.

**1) Benefici agli stessi immigrati** (Obiettivi: 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.5, 8.1, 8.3, 8.5, 8.8, 16.3, 16.9, 16.b)

Gli immigrati regolari lavorano, guadagnano, imparano, gradualmente si inseriscono e vivono in migliori condizioni abitative e igienico-sanitarie usufruendo del welfare, delle opportunità sociali, culturali e economiche offerte dall'integrazione, compresa l'educazione dei figli, attenuando le povertà che hanno accompagnato la loro emigrazione. Nel 2018 il loro tasso di occupazione in Italia è pari al 61,2%, superiore a quello degli italiani al 58,2%<sup>16</sup>. Svolgono perlopiù lavori poco qualificati ma col passare del tempo e la crescita delle capacità di integrazione e delle relazioni sociali le loro attività tendono a migliorare. Gli immigrati sono molto più mobili dei lavoratori italiani e solo il 50% continua a lavorare nella stessa provincia a distanza di quattro anni: grazie a questa maggiore mobilità riescono a ridurre la distanza retributiva rispetto alla popolazione nativa<sup>17</sup>. Apprendimento della lingua, migliore istruzione, partecipazione ad aggregazioni sociali e sindacali, accresciute esperienze lavorative e capacità contrattuale, maggiore consapevolezza dei diritti: sono fattori che migliorano le condizioni di lavoro e di vita dell'immigrato regolare, nell'effettivo perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Ciò vale ancor più per i figli. Gli studenti stranieri<sup>18</sup> iscritti nelle scuole italiane nell'anno 2017/2018 sono 841.719, il 9,7% del totale; il 63,1% è nato in Italia e le ragazze rappresentano il 48%. I non-Ue sono 653.522. Nell'anno 2016/2017 sono stati 826.091 (di cui 636.314 non-Ue), il 9,4% del totale, con il 60,9% nato in Italia. Si tratta di dati che mostrano, nonostante le carenze del sistema scolastico in alcuni territori, il positivo andamento, per ambo i sessi, dell'educazione e integrazione sociale, che per molti sfocia nell'acquisizione della cittadinanza.

Sui 5,3 milioni di stranieri la presenza femminile si aggira intorno al 51,7%, con un tasso di occupazione, tra i 15 e i 64 anni, del 50,2%, pur di fronte al rallentamento prodotto dalla crisi economica. Le lavoratrici regolari usufruiscono degli assegni di maternità e familiari e delle altre prestazioni sociali e sanitarie. Forte è stata la capacità innovativa, aggregativa e di emancipazione di molte immigrate, arrivate spesso sole e integrate pienamente nella società e nel lavoro.

**2) Benefici ai paesi e territori di accoglienza** (Obiettivi: 1.3, 1.4, 8.2, 8.5, 8.7, 8.8, 10.2, 11.1, 16.3, 16.b)

Gli immigrati coprono settori economici che, soprattutto per le mansioni meno qualificate, dipendono ormai dal loro lavoro, non essendoci sufficienti disponibilità di lavoratori nazionali (in

<sup>16</sup> *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, pp. 259-267.

<sup>17</sup> Inps, *XVI Rapporto annuale*, Roma, 2017.

<sup>18</sup> *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, pp. 244-249.

particolare in agricoltura, allevamento, edilizia, ristorazione, industria alberghiera, distribuzione) e settori relativi ai servizi alla persona (colf, badanti) che con l'invecchiamento della popolazione sono destinati a crescere. L'Italia è infatti il secondo paese più vecchio del mondo, con il 22% della popolazione con più di 65 anni (si prevede il 27% nel 2030 e il 34% nel 2050); solo il 16,2% ha meno di 18 anni e il 6,5% ne ha più di 80, con 2,2 milioni di over 85<sup>19</sup>. Circa un milione di badanti, in grande maggioranza stranieri/regulari, sostengono persone non autonome bisognose di assistenza, che in Italia sono circa 3 milioni. L'economia e la società hanno ormai bisogno degli immigrati, senza i quali si realizzerebbero minore produzione, insufficienti servizi alla persona, minore occupazione femminile italiana, peggiori condizioni di benessere.

In Italia 3,87 milioni di contribuenti nati all'estero hanno dichiarato nel 2017 redditi per 52,9 miliardi di euro e hanno versato 7,9 miliardi alla fiscalità pubblica e 13,9 miliardi nelle casse previdenziali. Tenendo conto del costo degli immigrati per il sistema fiscale italiano, pari a circa 25 miliardi tra sanità, servizi sociali, istruzione, sicurezza, giustizia, accoglienza e previdenza, l'analisi costi-benefici ha un saldo di poco positivo pari a circa 200 milioni di euro<sup>20</sup>. Gli imprenditori nati all'estero a fine 2018 erano 708.949, il 9,4% sul totale nazionale; la tendenza degli ultimi dieci anni conferma un aumento del 41% di titolari di impresa nati all'estero e una diminuzione del 10,5% di quelli nati in Italia<sup>21</sup>. Un'immigrazione regolare e integrata produce quindi un impatto positivo sia a livello fiscale che economico. Ciò vale, in termini generali, anche per la sicurezza: la propensione a delinquere degli immigrati regolari è pari a quella dei cittadini italiani, mentre per gli irregolari è più alta, rappresentando i due terzi sia degli stranieri denunciati che di quelli detenuti<sup>22</sup>.

Gli immigrati arrivano da noi sempre più giovani e la quota degli under 25 che cominciano a contribuire all'Inps è passata dal 27,5% del 1996 al 35% del 2015: in termini assoluti si tratta di 150.000 contribuenti in più ogni anno, che compensano il calo delle nascite che rappresenta una grave minaccia alla sostenibilità del sistema pensionistico. Nel periodo 1960-2016, il saldo tra montanti versati e benefici maturati dagli immigrati è positivo per le casse dell'Inps e quindi per le prestazioni generali per almeno 36,5 miliardi di euro<sup>23</sup>.

È l'Istat<sup>24</sup> a lanciare l'allarme sul declino demografico in Italia. Nel 2018 l'indice medio di vecchiaia è stato pari al 172,9%, cioè 173 anziani con più di 65 anni ogni 100 giovani con meno di 14 anni. Nel 1961 tale indice era al 38,9% (39 anziani ogni 100 giovani), nel 1981 al 61,7%, nel 2001 al 129,3%. L'accelerazione è impressionante, anche rispetto agli altri paesi europei che si mantengono su indici di vecchiaia tra l'85% della Spagna e il 159% della Germania. A rallentare il declino demografico è la crescita dei cittadini stranieri. Negli ultimi quattro anni le acquisizioni della cittadinanza sono state oltre 638 mila: senza questo apporto, il calo degli italiani sarebbe stato intorno a 1,3 milioni di unità. Parallelamente, l'emigrazione di giovani italiani formati è annualmente doppia rispetto al numero dei nuovi ingressi, con una perdita di 14 miliardi pari all'1% del Pil<sup>25</sup>.

È forse la più grande sfida del nostro futuro, in Italia e in Europa. A fianco delle vitali politiche di sostegno alla maternità e genitorialità, l'immigrazione è una delle componenti da prendere in seria

<sup>19</sup> Istat, *Rapporto annuale 2019*, Roma, 2019.

<sup>20</sup> *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, pp. 317-323.

<sup>21</sup> Censis, Università Roma Tre, *La mappa dell'imprenditoria immigrata in Italia*, Roma, 2019.

<sup>22</sup> *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, pp. 204-207.

<sup>23</sup> Inps, *XVI Rapporto annuale*, Roma, 2017.

<sup>24</sup> Istat, *Rapporto annuale 2019*, Roma, 2019.

<sup>25</sup> Centro Studi Confindustria, *Scenari economici*, n. 30, Settembre 2017.

considerazione, definendo una coerente visione e strategia politica di lungo periodo. L'Ue necessiterà entro i prossimi trent'anni di almeno 69 milioni di giovani per mantenere stabile la propria forza lavoro venuta meno a causa dell'andamento demografico negativo<sup>26</sup> e, per la stessa ragione, Confindustria considera per l'Italia un fabbisogno annuo di manodopera straniera di almeno 170mila unità nel cinquantennio 2015-2065<sup>27</sup>.

**3) Benefici ai famigliari e ai paesi di origine** (Obiettivi: 1.2, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 5.1, 5.3, 10.2, 10.c, 11.1, 17.3)

Nel 2018 le persone strette nella morsa della fame sono state 821 milioni<sup>28</sup>. Con le rimesse e altri aiuti ai famigliari rimasti in patria, gli emigrati contribuiscono ad alleviarne le povertà rendendo possibili cure mediche, in particolare materno-infantili, miglioramenti alimentari, idrici, energetici, alloggiativi; favoriscono una più ampia educazione, istruzione e competenza informatica di figli, figlie e parenti; spesso investono, avviando attività che accrescono produzioni, occupazione e commerci locali; con le competenze acquisite stimolano l'innovazione, rafforzano la presa di coscienza dei diritti umani e sociali; contribuiscono al superamento delle vulnerabilità. Realizzano così, e non da ora, alcuni obiettivi di sostenibilità di grande rilevanza perché riguardano la dignità della persona, la qualità della vita e lo sviluppo.

Nel 2018 gli immigrati hanno inviato dall'Italia ai paesi d'origine 6,2 miliardi di euro, pari allo 0,35% del Rnl, +20% rispetto al 2017<sup>29</sup>. Tale cifra impressiona se comparata con quella dell'aiuto pubblico dell'Italia ai paesi in via di sviluppo che dallo 0,30% del Rnl nel 2017 è sceso allo 0,24% nel 2018<sup>30</sup>. A livello mondiale nel 2018 le rimesse hanno raggiunto 689 miliardi di dollari, 529 dei quali inviati in paesi a basso e medio reddito, mentre l'aiuto pubblico ha totalizzato 153 miliardi di dollari pari allo 0,31% del Rnl dell'insieme dei paesi donatori<sup>31</sup>. È corretto ritenere, sull'esempio della stima di Ifad, che 260 milioni di migranti internazionali stanno sostenendo complessivamente un buon miliardo di persone.

Nonostante siano normalmente dirette al ristretto circolo familiare del migrante, le rimesse hanno un effetto positivo anche sull'economia in generale, perché stimolano i consumi, gli investimenti, i commerci, rafforzano l'educazione e la salute, permettono migliori condizioni abitative e contribuiscono alla resilienza di fronte a shock quali turbolenze economiche e disastri naturali. Secondo il rapporto Oecd-Dac 2018<sup>32</sup> nei paesi in sviluppo circa il 50% delle ragazze non sono scolarizzate; 12 milioni sono sposate sotto i 18 anni, spesso per povertà, rimanendo facilmente escluse da ogni progresso; le persone con disabilità sono un miliardo, l'80% delle quali indigenti; il 10% della popolazione mondiale continua a vivere in condizioni di estrema povertà. Il superamento di tali criticità è insito negli obiettivi di sviluppo sostenibile e le diaspore hanno dimostrato, da sempre, di sapervi contribuire con efficacia, soprattutto nella dimensione familiare e territoriale. Il loro "transnazionalismo"<sup>33</sup> le rende un reale fattore di sviluppo e benessere sia nei territori di accoglienza, nei quali si sono integrate e sono riconosciute, che in quelli di origine.

<sup>26</sup> Proiezioni Eurostat a ipotesi immigrazione zero.

<sup>27</sup> Centro Studi Confindustria, *Scenari economici*, n. 26, Giugno 2016.

<sup>28</sup> Fao, *The state of food and nutrition in the world 2019*, Rome, 2019.

<sup>29</sup> *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, pp. 38-45.

<sup>30</sup> Oecd-Dac, *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, Paris, 10 April 2019.

<sup>31</sup> Oecd-Dac, *Development Co-operation Report 2018*, Paris, 2018.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Centro Studi e Ricerche Idos-Unar, *Dossier Statistico Immigrazione 2013*, Idos, Roma, 2013 p. 31.

## Ostacoli e barriere

Non sempre la migrazione riesce ad esprimere le potenzialità di sviluppo e benessere che le sono proprie. Le cause sono molteplici. A titolo esemplificativo ne evidenziamo alcune.

1. Gli ostacoli prodotti dalle opzioni e decisioni politiche, in particolare quelle che propongono soluzioni semplicistiche a problemi complessi; le norme che riducono e spesso impediscono le possibilità di una migrazione sicura, ordinata e regolare e quindi di una proficua integrazione; l'incapacità o non volontà di governare i flussi migratori e trarne i relativi benefici. Sono scelte miopi, che aprono le porte all'immigrazione irregolare e non preparano ad affrontare il futuro, che non potrà fare a meno di nuove presenze.

2. Le cattive condizioni nei paesi di accoglienza: corruzione, criminalizzazione di minoranze vulnerabili, limitazioni all'accesso al welfare, barriere amministrative, manifestazioni xenofobe; diminuita collaborazione dei governi nazionali con le organizzazioni della società civile e le amministrazioni locali; politiche discriminatorie basate sul "prima i nativi" che vedono esclusi gli immigrati residenti da provvedimenti di sostegno sociale. Più in generale, la crisi economica, la prolungata disoccupazione, la crescita delle disuguaglianze, il grado di povertà ed esclusione sociale, che in Italia è pari al 30%<sup>34</sup>, con 2,7 milioni di persone sostenute dalle mense caritatevoli<sup>35</sup>.

3. Il *brain waste* "spreco di cervelli", a causa dei lavori a bassa qualificazione a cui sono costretti anche immigrati con studi elevati e specializzazioni.

4. Il lavoro nero, lo sfruttamento e i bassi salari per molti lavoratori immigrati, costretti a subire ricatti anche a causa di un'irregolarità solo burocratica e la mancanza di un deciso contrasto da parte delle istituzioni pubbliche insieme alle organizzazioni sindacali. Già cinque anni fa un'approfondita ricerca<sup>36</sup> evidenziava che circa la metà degli intervistati irregolari (il 47,1%) ha dichiarato di avere richiesto un contratto regolare ma di avere ricevuto il rifiuto del datore di lavoro.

5. Le crisi ambientali, con spostamenti e forzate migrazioni di massa che possono provocare violenze e conflitti, con nuovi spostamenti e ulteriori migrazioni.

6. Il *land-grabbing*, l'accaparramento speculativo delle terre da parte di investitori privati e istituzionali, l'economia di rapina e il commercio sleale che creano condizioni di insicurezza umana ed espulsione che forzano l'emigrazione.

7. Le condizioni di lavoro, quello agricolo in particolare, dettate dal clima, dalla povertà, dai vincoli sociali e culturali. Le donne, per esempio, pur rappresentando ampia parte della forza lavoro nel settore agricolo dei paesi in sviluppo, producono il 20-30% in meno degli uomini per il minore accesso agli input di produzione, ai mercati, all'assistenza tecnica, al credito, alla formazione<sup>37</sup>. Le condizioni di lavoro, quello agricolo in particolare, dettate dal clima, dalla povertà, dai vincoli sociali e culturali.

8. La popolazione dell'Africa raddoppierà in poco più di 30 anni, passando da 1,308 miliardi nel 2019 a 1,688 nel 2030 e 2,489 nel 2050<sup>38</sup>. Africani saranno i dieci più giovani Stati del mondo,

<sup>34</sup> Istat, *Rapporto SDGs 2018*, Roma, 2018.

<sup>35</sup> <https://www.coldiretti.it/economia/giornata-alimentazione-2018>.

<sup>36</sup> Isfol, *Rapporto di monitoraggio 2014*, Roma, 2014.

<sup>37</sup> Oxfam, *Finanziare le donne in campo*, Briefing paper, Oxford, ottobre 2017.

<sup>38</sup> Un-Desa, *World Population Prospects 2019*, New York, 2019.

con età media intorno ai 20 anni, determinando nel continente un bacino di circa 700 milioni di persone in età lavorativa, in paesi con gravi disuguaglianze e ampie sacche di povertà.

### **Superarli si può**

Pubblicazioni recenti, come quelle segnalate alla nota 1, forniscono elementi di analisi e indicazioni per perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 valorizzando la migrazione e superando dannosi ostacoli e barriere. Ad esse si rimanda quindi, limitandoci a tre convincimenti a chiusura di questo saggio.

i. Gli obiettivi e i target di sviluppo sostenibile sono la bussola che tutti sono chiamati a seguire: le pubbliche istituzioni ad ogni livello di responsabilità politica, le entità pubbliche e private, le singole persone, ovunque. Anche le politiche migratorie, per essere coerenti e efficaci, non possono prescindere dagli obiettivi dell'Agenda 2030. È la rotta che permette di governare i flussi migratori, evitare errori e scelte politiche zigzaganti, affrontare le difficoltà e perseguire il bene e le convenienze comuni.

ii. La migrazione sicura, ordinata e regolare, come approfondita nel *Global Compact for Migration* e indicata nell'obiettivo 10.7, basata sul riconoscimento della dignità della persona, la salvaguardia della vita, i diritti fondamentali e i doveri di convivenza civile, è l'unica che permette di potere governare positivamente questa realtà, senza immaginare e adottare improbabili scorciatoie, che hanno dimostrato di aggravarne i problemi e cancellarne i benefici.

iii. La stessa cooperazione internazionale per lo sviluppo, con i relativi accordi con i paesi di emigrazione, va ormai intesa come cooperazione per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ogni decisione politica, pianificazione e attività deve essere coerente con questa finalità. Ogni singolo progetto di partenariato per lo sviluppo dovrà essere pensato, attuato e valutato sulla base di questi obiettivi, degli specifici target e dei relativi indicatori di successo. È anche il modo per potere valutare l'operato di ciascun soggetto coinvolto. La cooperazione tra Stati, territori, comunità, partner privati profit e non-profit dovrà sempre più consolidare il perseguimento della sostenibilità, come articolata nell'Agenda 2030, in modo complessivo e coerente. Le organizzazioni della società civile e il mondo della ricerca, in particolare, possono rappresentare il traino di questo approccio che coinvolge tutti e che è interesse di tutti attuare, in un impegno costante fino al 2030 e molto oltre.

## SE LE ONG POTESSEMO RIFORMARE IL TRATTATO DI DUBLINO LO RIFORMULEREBBERO COSÌ

AGI, 22 Settembre 2019<sup>39</sup>

AGI - *Intervista a Paola Crestani, presidente di LINK 2007. A marzo 2019 ha ereditato la responsabilità e l'impegno di Paolo Dieci nel coordinamento della rete di Ong LINK 2007, dopo l'incidente aereo in cui ha perso la vita.*

*LINK 2007 è nata dodici anni fa e raggruppa parte delle più importanti e propositive Ong italiane di cooperazione internazionale e aiuto umanitario. Uno dei temi approfonditi dalla rete è il nesso migrazioni e sviluppo.*

### - **Migranti e accoglienza: emergenza o sopravvalutazione del fenomeno?**

Le Ong della rete LINK 2007 l'hanno più volte ribadito: continuare a parlare di emergenza, come se fossimo fermi agli anni 2014-2017, è un errore o è una strumentale bugia finalizzata ad alimentare tensioni a fini politici. Come è possibile parlare di emergenza se, per fare un esempio del Nord, nella provincia di Venezia i migranti ospitati sono 820, su 860.000 abitanti, l'uno per mille? Dov'è l'emergenza se il numero complessivo dei migranti sbarcati in Italia dal 1° gennaio al 19 settembre 2019 è di 6.570? Sono dati non delle Ong ma del ministero dell'Interno. Essi attestano una diminuzione del -93,62% rispetto ai 102.954 sbarchi del 2017 e del -68,50% rispetto ai 20.859 del 2018. Le percezioni diffuse nella popolazione sono purtroppo diverse, spesso alimentate ad arte, con parole come "invasione" che creano preoccupazioni e paure, ma la realtà è questa: non esiste più alcuna emergenza. La presenza straniera complessiva è pari all'8,7% della popolazione ed è inferiore a quella tedesca (11,7%), austriaca (15,7%), del Regno Unito (9,5%) e di poco superiore a quella francese (7%). Siamo un paese normale dal punto di vista dell'immigrazione. Ma sembra che non si voglia prenderne atto.

### - **Quali politiche occorre mettere in campo perché le popolazioni non subiscano un fenomeno che suscita preoccupazione e, spesso, paura?**

L'Italia è uno dei paesi Ocse con la più alta distanza tra percezione e realtà. Per la maggioranza degli italiani, dal 2000 a oggi gli omicidi sono aumentati, quando in realtà hanno visto un calo vertiginoso e sono diminuiti del 47%. Gli immigrati extraeuropei rappresentano nel nostro paese il 7% della popolazione totale, ma per l'opinione pubblica sono il 25%, ovvero uno su quattro, stando ai ripetuti sondaggi d'opinione. Il 47% degli italiani crede che ci siano più irregolari che immigrati regolari, mentre i primi rappresentano non più del 10%. Ovviamente c'è un difetto di comunicazione, a cui anche i media dovrebbero rimediare, e talvolta una vera mancanza di conoscenza nelle stesse autorità politiche. Però, anche se i dati delle percezioni sono sbagliati, le paure generate sono vere. Si deve quindi mettere in atto, con l'impegno di tutti, quanto necessario per riuscire a dissolverle e dare ai cittadini il segnale che davvero le cose stanno cambiando e che si intende governare l'immigrazione in modo ordinato, regolare e sicuro. Sono, queste, le tre parole chiave del Patto globale sulle migrazioni, a cui il Governo italiano dovrebbe ormai aderire,

<sup>39</sup> Intervista a Paola Crestani, presidente di LINK 2007. AGI, [https://www.agi.it/cronaca/news/2019-09-22/migranti\\_ong\\_riforma\\_trattato\\_dublino-6224628/](https://www.agi.it/cronaca/news/2019-09-22/migranti_ong_riforma_trattato_dublino-6224628/)

insieme agli altri 164 paesi che già l'hanno sottoscritto. Diverso è il discorso che riguarda contesti già di per sé socialmente difficili e con scarsa possibilità di integrazione degli immigrati. In tali contesti, i cui problemi sono spesso delegati al volontariato, non si vivono percezioni ma difficoltà e contrapposizioni reali. Essi dovrebbero essere maggiormente e particolarmente sostenuti dalle pubbliche amministrazioni. Quando la forbice dell'inclusione si allarga troppo, emarginando, discriminando, negando diritti basilari ad ampie fasce di popolazione, le società entrano in crisi. La necessità di politiche e azioni finalizzate all'inclusione vale per gli immigrati ma, più in generale, per tutti i cittadini in posizione di fragilità e marginalizzazione.

- **L'approccio al fenomeno deve superare i confini degli stati ed essere affrontato a livello europeo?**

Dobbiamo avere chiaro il punto da cui partire: la migrazione e la mobilità internazionale sono realtà che esistono da sempre e che non possono essere fermate. Possono però e devono essere governate, regolate, uscendo dalla visione emergenziale che non permette passi avanti. Se viene impedita la possibilità di entrate in un paese in modo regolare - ed in Italia è così da anni - si favoriscono gli ingressi irregolari e i trafficanti criminali che li favoriscono e che trovano sempre vie nuove per superare controlli e divieti. E ciò che vogliamo? No, senza alcun dubbio: potrebbe quindi essere questo un comune punto di partenza. Stabilire regole precise di ingresso nel rispetto dei diritti umani e della dignità della persona è la via maestra per combattere l'irregolarità e per permettere un'adeguata accoglienza e integrazione. A partire da chi ha bisogno di aiuto e protezione ma soprattutto per definire precisi e appropriati criteri di legalità per chi intenda venire in Italia per lavoro o per studio, anche sperimentando strumenti innovativi per la migrazione circolare e quella ciclica legata alla stagionalità. L'apertura alla possibilità di ingressi regolari può anche legittimare opzioni politiche di fermezza contro un'immigrazione incontrollata. Si tratta della migliore arma contro l'illegalità e i traffici clandestini della criminalità organizzata. Ma lei ha ragione ad evidenziare che questa realtà va affrontata a livello europeo, data la sua ampiezza e complessità che rende velleitario ogni tentativo di gestione solo nazionale. La libera circolazione all'interno dell'Ue è uno dei pilastri dell'architettura politica e del processo di integrazione e va salvaguardata, senza barriere tra Stato e Stato. Ma questo richiede strumenti che impediscano ingressi incontrollati. E' quindi indispensabile affrontare la realtà dell'immigrazione a livello europeo, con regole comuni, solidarietà nell'accoglienza e accordi complessivi con i paesi di maggiore emigrazione.

- **La riforma del trattato di Dublino, in tal senso, è un passo decisivo perché le politiche della Ue siano efficaci?**

Ad avviso di LINK 2007 tre priorità vanno tenute presenti. Recuperare anni di ritardi, sottovalutazioni e cattiva gestione della presenza di immigrati e rifugiati, che l'Ue e gli Stati membri hanno a lungo sottovalutato. Adottare politiche comuni a livello europeo, almeno tra gli Stati che ci stanno, nella condivisione dell'accoglienza e nel superamento di normative e vincoli ormai sorpassati dalla realtà. Modificare il regolamento di Dublino.

Tale regolamento si riferisce ai rifugiati e prevede che il primo paese di arrivo debba provvedere alla valutazione delle richieste di asilo e all'accoglienza. È una regola che aveva senso per i rifugiati dall'Est europeo negli anni '90 per evitare duplicazioni di domande; ma nella realtà attuale deve essere modificata, perché il peso ricade da tempo solo sui paesi in prima linea, come l'Italia. Il Parlamento europeo, dopo un anno e mezzo di approfondito lavoro, ha approvato nel novembre 2017 con la maggioranza dei due terzi una proposta di revisione che risponde molto alle esigenze

italiane. Essa prevede che tutti gli Stati membri debbano accettare di condividere equamente la responsabilità dei richiedenti asilo. Viene eliminata la disposizione del primo paese di arrivo e i rifugiati devono accettare di restare nello Stato che sarà individuato, che diventa quindi competente ad esaminare la domanda, assicurando la permanenza del richiedente sul proprio territorio; in caso di inadempienza sono previste penalizzazioni con limitazioni nell'accesso ai fondi europei. Questa proposta aspetta solo che il Consiglio europeo la ponga all'ordine del giorno senza tentennamenti.

- **La cooperazione internazionale come dovrebbe affrontare questo tema? E quali sinergie tra agenzie nazionali a livello europeo possono essere efficaci per armonizzare l'intervento?**

In un documento del 17 gennaio 2017, le Ong di LINK 2007 suggerivano di ripensare e ampliare la cooperazione internazionale per lo sviluppo, enfatizzando priorità quali la creazione di posti di lavoro stabili e dignitosi, il miglioramento delle condizioni di vita, il soddisfacimento delle aspettative formative dei giovani, lo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni democratiche virtuose e capaci di lottare contro la corruzione e di favorire le fasce più vulnerabili, in una visione e programmazione di lungo periodo. Chiarendo però che i programmi di cooperazione allo sviluppo potranno affiancare gli accordi e i partenariati migratori, al fine di favorire ogni possibile sinergia, ma non dovranno mai essere confusi con essi: le due finalità possono infatti essere complementari ma non sostitutive l'una dell'altra...

L'Italia, l'Ue e gli Stati membri dovrebbero poi, nonostante le difficoltà, tendere mediamente al raddoppio delle risorse destinate allo sviluppo e agire in modo coordinato con i paesi partner per rendere efficaci e duraturi gli interventi di cooperazione e i piani di investimento, come quello messo in atto dalla Commissione europea, da elaborarsi con i paesi partner in un percorso di accompagnamento tecnico, di sostegno alle istituzioni per creare contesti favorevoli all'investimento, lottare contro la corruzione, attuare politiche fiscali e industriali adeguate, prestare grande attenzione ai contesti sociali e alla salvaguardia dell'ambiente, al fine della sostenibilità ed efficacia degli interventi. Le parole e gli inviti a controllare i flussi migratori non possono bastare: creare sviluppo costa, così come assicurare maggiore equità, benessere e istruzione, garantire sicurezza, prevenire. Gli attuali livelli degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono ben lontani dall'essere adeguati di fronte a così ampi obiettivi, anche perché questi impegni finanziari, se usati bene, rappresentano un investimento per il futuro: dei paesi partner e nostro.

- **Vi è un diritto, spesso non considerato, che è quello di “non essere obbligato a emigrare”. Tradotto potrebbe essere elaborato un piano Marshall per l’Africa. Quali potrebbero essere i capisaldi di un piano così fatto?**

In una lettera inviata al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte nel 2018, LINK 2007 evidenziava proprio questo punto. “Ad ognuno dovrebbe essere garantita la libertà di non dovere emigrare, trovando le condizioni per potere prendere in mano la propria vita, valorizzando il vivere nella propria terra per edificare il proprio futuro ... Si tratta di una sfida complessa che, per essere vinta, richiede forti partenariati internazionali per lo sviluppo. La cooperazione, nelle sue molteplici articolazioni nazionali e internazionali, può avere un ruolo primario a sostegno di questo processo. Ma va intesa correttamente, coordinando le varie iniziative e i vari soggetti e strumenti in una comune strategia di intervento e nella coerenza delle politiche. Aiutarli ad essere liberi a casa loro, da slogan deve diventare strumento di cambiamento, con una svolta nell'approccio politico e nei partenariati internazionali. Tenendo in particolare considerazione l’Africa, che in trent’anni

raddoppierà la popolazione arrivando a 2,4 miliardi di persone e si troverà con un'ampia maggioranza giovane, in gran parte istruita, pronta al lavoro, di fronte al continente europeo in calo demografico e invecchiato”.

Non serve puntare su un “piano Marshall”, anche perché a nostro avviso rimarrà una mera enunciazione. La via intrapresa dall'Italia e dall'Ue degli accordi di partenariato per lo sviluppo dovrà essere rafforzata e perfezionata in una prospettiva di lungo termine e di cammino comune, non a senso unico ma a reale vantaggio reciproco, un co-sviluppo, con positive ricadute sulla popolazione e lo sviluppo delle comunità.

In tema di migrazione, gli accordi di partenariato non devono mai contemplare forme di pressione o intimidazione, esercizio di poca utilità e comunque di breve periodo, che annullerebbero sul nascere la pari dignità che dei partenariati è elemento fondamentale. Solo rapporti di rispetto e reciprocità collaborativa permettono di stabilire cooperazioni proficue e durature, a mutuo interesse. Permettono anche di pattuire con i paesi partner quote di ingressi che al contempo rispettino le loro programmazioni e siano compatibili con le nostre possibilità ed esigenze; e anche di concordare condizioni e vincoli ragionevoli di selezione.

Co-sviluppo può derivare anche dalla valorizzazione delle diaspore, delle comunità organizzate di immigrati inseriti e riconosciuti nelle nostre realtà regionali e territoriali dove sono integrati, mantenendo legami stretti con le comunità di origine. Queste realtà diasporiche mostrano spesso una spiccata iniziativa imprenditoriale investendo nelle due realtà, sia qui in Italia che nei propri territori di origine. Il loro *transnazionalismo* e *translocalismo* li fa sentire pienamente *qui e lì*, rappresentando così un potenziale fattore di collaborazioni e co-sviluppo a livello territoriale. Questa presenza transnazionale potrebbe infatti favorire e facilitare accordi quadro di partenariato tra le due amministrazioni territoriali, da cui potrebbero derivare specifici accordi di cooperazione coinvolgenti le realtà economiche, culturali, imprenditoriali, sociali dei due territori, a reciproco vantaggio e interesse e a maggiore integrazione delle comunità immigrate.

- **Un piano che, tuttavia, potrebbe scontrarsi con l'organizzazione di diversi Stati africani che, in molti casi, sono cleptocrazie, dittature, dove i diritti elementari della persona sono totalmente disattesi e dove la corruzione è endemica. L'Europa cosa può fare, in questo contesto affinché le sue politiche raggiungano davvero le popolazioni?**

È un tema difficile da affrontare in poche righe. L'Europa può fare poco, purtroppo, dato che i condizionamenti, come le sanzioni, raramente hanno indebolito i dittatori ma hanno peggiorato le condizioni, già precarie, della maggioranza della popolazione ed in particolare dei più vulnerabili. E poi, siamo così limpidi nei paesi europei e non siamo forse co-responsabili della dilagante corruzione in molti paesi partner nel mondo? Gli stessi Stati africani e l'Unione africana hanno ben presente la situazione e stanno cercando, nella costruzione e nel rafforzamento dell'Unità africana, di provvedervi. Questa è la migliore e giusta strada: che dovrà essere severa all'interno e verso l'esterno, anche verso i paesi promotori di partenariati.

## GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE. LE SFIDE DEL TERZO SETTORE

---

Roma, 27 Marzo 2019<sup>40</sup>

Nel gennaio 2017 LINK 2007 evidenziava la necessità di [passare dalla politica del Viminale alla politica di Palazzo Chigi](#), per collegare, coordinare e governare in modo organico la complessità della realtà migratoria in una visione nazionale, europea e internazionale. Si è preferito lasciare la materia principalmente al ministro dell'Interno legando la politica migratoria a misure emergenziali di contenimento e repressione.

Da più di vent'anni è in vigore la legge 189/2002 (Bossi-Fini) basata su una visione ristretta interna e politicamente limitata, mentre nel frattempo il mondo intorno a noi è radicalmente cambiato, si sono sviluppate nuove dinamiche e inedite tensioni e moltiplicate le giustificate richieste di asilo...

### **LINK 2007 ha tenuto presenti due doveri dello Stato:**

- 1) regolare gli ingressi in modo corrispondente alle capacità, alle necessità e alle possibilità di accoglienza e integrazione, vigilare i confini, tutelare i propri cittadini, anche di fronte a paure prodotte da ingannevoli percezioni;
- 2) agire in coerenza con il senso di umanità e il dovere di apertura e solidarietà ogniqualvolta eventi particolari lo richiedano, siano essi guerre, persecuzioni, disastri naturali, o lo impongano convenzioni internazionali.

Di queste linee di politica complessiva evidenzierò **cinque aspetti**: 1. Apertura agli ingressi legali; 2. Emersione dell'esistente e integrazione; 3. Accordi con i paesi di provenienza e transito; 4. L'aiuto "a casa loro"; 5. Transnazionalismo delle diaspore e cooperazione tra territori.

### **1. Non ci può essere politica migratoria senza partire dall'apertura agli ingressi legali.**

Le politiche governative Ci si limita ad un decreto flussi che annualmente stabilisce le quote di ingresso per il lavoro stagionale, quindi temporaneo (18.850 nel 2018), ed alcune limitate conversioni (12.000) di permessi di soggiorno, da stagionale, studio, formazione a lavoro autonomo.

**La chiusura degli ingressi regolari non ha fermato l'immigrazione ma ha lasciato libero spazio a criminali e mafie internazionali** che hanno ingannevolmente propagandato la facilità dell'emigrazione illegale, incentivandola e sfruttandola a proprio vantaggio. **Il vero pull factor, il vero fattore di attrazione, è l'aver lasciato campo libero all'irregolarità e all'illegalità**, senza alcuna volontà e forse capacità di governo dei movimenti migratori, subendo l'iniziativa dei criminali invece di contrastarla ristabilendo adeguati e ponderati criteri di immigrazione regolare. **Proprio perché regolare, ordinata e sicura, non incentivata dalla criminalità, essa non sarebbe affatto un'invasione, come non lo è stata negli anni passati**; permetterebbe poi una migrazione circolare, con la possibilità di regolati ingressi e uscite dal territorio, spesso con un duplice effetto positivo per l'Italia e il paese di origine; ma soprattutto

---

<sup>40</sup> Intervento al panel *La proposta del Terzo settore per il governo dei fenomeni migratori*. Assemblea generale del Forum del Terzo Settore, Roma, 27 Marzo 2019. Intervento di N. Sergi, Policy Advisor LINK 2007.

toglierebbe spazio a criminalità e mafie mettendo un freno efficace agli ingressi illegali e alle morti in mare e nelle rotte di terra.

Procedere con misure di polizia o militari per il controllo dei confini non impedirà l'illegalità se al contempo non si stabiliscono adeguati criteri di immigrazione regolare. E' una delle priorità per potere uscire dalla fase emergenziale e disordinata che l'Italia ha vissuto e per potere dare inizio ad attive, condivise ed efficaci politiche di integrazione. Non tutti gli immigrati fuggono dalla guerra, dalle calamità, dalla fame. Occorre prenderne atto. **Stabilire regole precise nel rispetto dei diritti umani e della dignità della persona è la via maestra per permettere un'adeguata accoglienza e integrazione** a chi realmente ha bisogno di aiuto e protezione oppure risponde a necessità lavorative del nostro paese, tenendo anche presente la bassa natalità e l'invecchiamento degli italiani.

## 2. Emersione dell'esistente, piena integrazione, cittadinanza

**Emersione.** Qualsiasi strategia politica dovrà prevedere una **regolarizzazione di quanti ad una certa data lavorano o studiano in Italia o che abbiano avuto un lavoro o occasioni di lavoro nell'ultimo biennio, togliendo quindi dall'irregolarità**, su base individuale, tutti coloro che sono integrati o più facilmente integrabili. Occorre farli emergere, anche con temporanei benefici fiscali per i datori di lavoro che regolarizzano. Si tratta di un provvedimento indispensabile, altrimenti non si risolve nulla e alcune centinaia di migliaia di persone continueranno a rimanere irregolari e "non visibili", con i rischi che ne possono conseguire in termini di sfruttamento, di precarizzazione, di isolamento, di condizioni favorevoli alla criminalità, di sicurezza o la propaganda politica. Chi perde l'occupazione non dovrà in alcun modo essere considerato irregolare. Si alimenterebbe solo una dinamica di irregolarità, precarietà, illegalità che va evitata garantendo un congruo periodo di tempo per la ricerca di un nuovo lavoro, insieme agli ammortizzatori sociali previsti.

**Integrazione.** La storia ci insegna che, quando la forbice dell'inclusione si allarga troppo, emarginando, discriminando, negando diritti basilari ad ampie fasce di popolazione, le società entrano in crisi. Vale oggi più che mai. **La necessità di politiche e azioni finalizzate all'inclusione** (sociale, educativa, economica, politica) non vale solo per gli immigrati ma per tutti i cittadini in posizione di fragilità, marginalizzazione, quando non di vessazione. La nostra Costituzione, all'art.3, è chiara. Ogni artificiale distinzione che escluda e discrimini chiunque sia nel nostro paese è da bandire. L'inclusione e l'integrazione strutturata, **superando definitivamente la dimensione emergenziale**, garantiscono maggiore legalità, controllo e sicurezza. Serve di più prevenire che condannare alla galera persone costrette alla devianza da situazioni di marginalità e fragilità in cui si sono trovate e che potrebbero moltiplicarsi. Data l'ampiezza del problema, servirà un impegno congiunto delle istituzioni e delle organizzazioni della società civile. Il volontariato e il lavoro professionale delle Osc impegnate nel sociale è e rimarrà indispensabile.

Occorre **recuperare il ritardo accumulato da tutti i governi e avviare politiche che favoriscano l'integrazione degli immigrati**, anche valutando quelle messe in atto con successo in altri paesi. È necessario in particolare **ampliare e rafforzare i servizi generali per tutta la popolazione residente** (asili, scuole, ambulatori, abitazioni, centri culturali, sportivi e di aggregazione sociale ecc.), evitando per quanto possibile azioni a favore dei soli immigrati. Senza sottovalutare la dimensione religiosa: solo con il pieno riconoscimento, il rispetto e l'integrazione in particolare dei musulmani e il

coinvolgimento delle associazioni che li rappresentano, con cui dobbiamo saper dialogare, può essere più facilmente attuata e gestita la repressione di quanti strumentalizzano la fede a fini terroristici ed eversivi. Anche la particolarità italiana che, normalmente, non vede concentrazioni ghettizzanti di immigrati nelle realtà urbane ma piuttosto una diffusione delle presenze abitative è da favorire e rafforzare.

**Cittadinanza.** È stato un errore interrompere l'iter di approvazione della legge alla fine della scorsa legislatura: un voto di fiducia sarebbe stato un atto, certamente utile, di chiara connotazione politica. Come è stato e continua ad essere un errore chiamarla *ius soli*, perché non è così, non è mai stato proposto alcun automatismo nelle opzioni legislative. Anche *ius soli temperato* non esprime la positività di questo atto, che invece deve essere espressa. Si tratta di **ius culturae o, meglio, a nostro avviso, di ius communitatis, basato sul senso di appartenenza alla comunità con la presa di coscienza dei diritti e dei doveri che ne derivano.** Occorrerà, andando anche contro corrente, riprendere e valorizzare il cammino di cittadinanza – che sarà italiana ma al tempo stesso europea, ricordiamolo – e occorre farlo in modo continuativo e non solo di fronte ad eventi straordinari. La cerimonia di formale riconoscimento della cittadinanza non dovrà mai ridursi ad un atto semplicemente amministrativo ma dovrà essere preparata ed esaltata. L'introduzione del diritto di voto alle elezioni amministrative potrebbe rappresentare un passo importante nel cammino di integrazione e di cittadinanza. Oggi è impossibile ma **deve entrare nelle nostre opzioni politiche.**

### 3. Accordi con i paesi di provenienza e di transito

**Mentre il dovere di soccorrere e salvare vite umane non può mai venire meno, l'accoglienza deve, a nostro avviso, tener conto delle effettive capacità di accoglimento,** essere regolata, gestita in modo che di vera accoglienza si tratti e non di umiliante, perdurante e rischioso 'parcheggio'. Anche la regolamentazione degli ingressi per lavoro, studio od altro legittimo motivo deve corrispondere a criteri analoghi basati su approfondite analisi delle necessità e delle possibilità. Regolamentare gli arrivi è una scelta politica che porrebbe problema solo se, nell'attuarla, venissero ignorati i principi costituzionali di giustizia, solidarietà, rispetto della dignità e del valore di ogni persona.

La via intrapresa dall'Italia e dall'Ue di **specifici accordi con i paesi di provenienza e di transito** è quindi appropriata ma andrebbe rafforzata e perfezionata in una prospettiva di lungo termine, non a prevalente senso unico come qualche governo europeo vorrebbe ma a reale vantaggio reciproco, con positive ricadute sulla popolazione di quei paesi. Rispetto dei diritti umani, protezione dei migranti, lotta al traffico e allo sfruttamento, assistenza e tutela delle vittime, scambio di informazioni, identificazione delle persone, consenso ai rimpatri e modalità di ri-accoglimento sono alcuni degli impegni che tali accordi devono prevedere, insieme alla formazione dei corpi di sicurezza e delle strutture giudiziarie, la lotta alla corruzione, la pluralità dei sostegni finanziari, economici, di cooperazione allo sviluppo ed la costruzione di partenariati duraturi nel tempo, volti anche a rafforzare la stabilità e la democrazia delle istituzioni. Sarebbe meglio che tali accordi siano studiati e conclusi coinvolgendo l'UE e gli altri Stati membri interessati. Per non essere a senso unico, che sarebbe vissuto giustamente come insopportabile dai paesi partner, gli accordi dovrebbero **contenere anche possibilità e modalità per un certo numero di ingressi regolari in Italia e in Europa** e per l'apertura eventuale di corridoi umanitari a favore di persone in grave pericolo.

#### 4. “L’aiuto a casa loro”

Nel 2009, dopo la seconda conferenza nazionale sull’immigrazione, ho preso l’iniziativa di scrivere una lettera all’allora segretario federale della Lega Nord, Umberto Bossi, invitandolo a prendere sul serio, con coerenti provvedimenti, la proposta da lui lanciata di **“aiutarli a casa loro”**. La lettera non ha mai avuto risposta né si è mai visto alcun atto che trasformasse lo slogan propagandistico in una coerente ed efficace proposta attuativa che puntasse per esempio a destinare lo 0,7% del PIL a questo scopo, come stabilito a livello internazionale. **Lo slogan è rimasto slogan e tale va considerato.**

I dati ci mostrano che nei paesi di immigrazione le comunità provenienti dalle zone più povere del mondo sono sottorappresentate. Anche in Italia, le più ampie presenze provengono da Romania (1,15 milioni), Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, India, Moldavia, Bangladesh, Egitto, Perù, Sri Lanka, Pakistan (tra 400 e 100 mila, a scalare), mentre dai paesi più poveri le provenienze sono limitate. Poche migliaia, infatti, i cittadini di Sudan, Sud Sudan, Repubblica centrafricana, Congo, Ciad, Niger, Guinea, Mali, Burkina Faso, nonostante le condizioni nettamente peggiori rispetto ai primi. Per emigrare alcune condizioni sono normalmente necessarie ed in particolare: essere consapevoli di volerlo e poterlo fare ed avere l’intraprendenza e i mezzi necessari per riuscirci. **Emigra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiori conoscenze, salute, istruzione** o di legami con persone che già l’hanno preceduto. Paradossalmente, nel caso in cui la cooperazione raggiungesse i propri obiettivi contribuendo a creare sviluppo nei paesi più poveri, è molto probabile una parallela crescita dell’emigrazione, almeno nel breve-medio periodo. L’uscita dall’estrema povertà e l’acquisizione di maggiore benessere economico e culturale favoriscono, infatti, le condizioni per potere immaginare, desiderare e realizzare l’emigrazione. Questo risultato evidenzia ancora una volta la complessità del rapporto tra gestione delle migrazioni internazionali e politiche di cooperazione allo sviluppo. Le migrazioni possono avere anche ricadute negative sui processi di sviluppo, in particolare a causa del brain drain, ‘perdita dei cervelli’, cioè dell’emigrazione di capacità e professionalità che sarebbero indispensabili per lo sviluppo. Paesi come il Ghana hanno perso il 60% dei medici formati nei decenni scorsi, con evidenti ricadute sulla qualità e sostenibilità del proprio sistema sanitario. O come la Somalia e l’Eritrea che, a causa dei conflitti interni o dell’oppressione, hanno visto fuggire medici, docenti, professionisti, amministratori pubblici. Ma si può trattare anche di “perdita di braccia” dovute all’abbandono delle campagne, dell’agricoltura, della cura dei suoli con conseguenti dannosi impatti ambientali.

La legge 11 agosto 2014, n. 125, approvata dal Parlamento con il consenso di tutte le forze politiche dopo quasi vent’anni di dibattiti, ha **riformato il quadro concettuale e normativo della cooperazione allo sviluppo, aggiornandolo alla luce della realtà geopolitica del XXI secolo** in un mondo radicalmente cambiato, introducendo novità importanti. Eccone alcune: i) il passaggio dall’ “aiuto ai paesi in via di sviluppo” alla “cooperazione per lo sviluppo” con paesi e soggetti partner, a beneficio ed interesse comuni e reciproca responsabilità, in una visione di interdipendenza, pari dignità e sostenibilità, pur garantendo l’aiuto per le situazioni che ancora necessitano di forti presenze solidali; ii) il riconoscimento della piena appropriazione (ownership) dei processi di sviluppo da parte dei paesi partner; iii) la promozione dei diritti umani, la prevenzione dei conflitti, la pace, lo sradicamento della povertà, le pari opportunità, la riduzione delle disuguaglianze; iv) il rafforzamento del sistema paese e la valorizzazione delle competenze e capacità di iniziativa dei soggetti pubblici e privati, profit e non profit, sulla base del principio di sussidiarietà.

È necessario rafforzare la cooperazione internazionale per lo sviluppo inserendo, tra le priorità, **investimenti che rafforzino l'iniziativa imprenditoriale locale e creino posti di lavoro stabili e dignitosi, il miglioramento delle condizioni di vita**, il soddisfacimento delle aspettative educative e formative dei giovani, lo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni democratiche e virtuose, in una visione e programmazione di lungo periodo. È importante il coinvolgimento e l'iniziativa delle imprese nei partenariati, insieme alle Osc.

I programmi e i progetti di cooperazione allo sviluppo potranno affiancare gli accordi e i partenariati in materia migratoria in modo da valorizzare ogni possibile sinergia, **ma non dovranno mai essere confusi con essi, potendo le due finalità essere complementari ma non sostitutive l'una dell'altra**. Occorre severamente seguire quanto il Parlamento ha deciso in materia di cooperazione allo sviluppo con la legge 125/2014 che definisce precise finalità e chiari obiettivi ed esplicita i soggetti e gli strumenti che ne garantiscono la qualità e l'efficacia.

**Raddoppiare le risorse.** L'Italia, l'Ue e gli stati membri dovrebbero quanto prima, e nonostante le difficoltà, tendere mediamente al raddoppio delle risorse destinate allo sviluppo e agire in modo coordinato con i paesi partner per rendere efficaci e duraturi gli interventi di cooperazione. Le sole parole e gli inviti ai paesi più poveri e di emigrazione non possono bastare: creare sviluppo costa, così come assicurare maggiore equità e maggior benessere e istruzione, garantire sicurezza, prevenire. Occorre prendere atto che gli attuali livelli degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono ben lontani dall'essere sufficienti di fronte a così ampi obiettivi. Eppure, questi impegni finanziari rappresentano, se ben finalizzati, un serio investimento per il futuro dei paesi partner e nostro.

## 5. Dal transnazionalismo delle diaspore alla cooperazione tra territori

**Il transnazionalismo degli immigrati**, che mostrano spesso una spiccata iniziativa imprenditoriale investendo sia qui da noi che nei propri paesi di origine – pienamente integrati, quindi, pur mantenendo legami stretti con le comunità di origine – può favorire iniziative di co-sviluppo a livello territoriale, coinvolgenti comunità immigrate e pubbliche amministrazioni in Italia e comunità e amministrazioni pubbliche nei territori di origine, **qui e lì**, ad interesse reciproco e come segnale di rispetto, dialogo e collaborazione a pari dignità. Accordi quadro di partenariato tra le due amministrazioni regionali potrebbero favorire specifici accordi di cooperazione che coinvolgano le realtà economiche, culturali, imprenditoriali, sociali dei due territori, a reciproco vantaggio e a maggiore integrazione delle comunità immigrate.

Partendo dalle novità introdotte dalla legge 125/2014 e facendo tesoro dell'esperienza passata, emerge con evidenza un approccio che poggia su due pilastri complementari. **Da un lato il concetto di co-sviluppo**, inteso come frutto di una cooperazione che, anche quando è dono, si basa su rapporti di parità, reciprocità di interessi e di benefici. È il co-sviluppo che può guidarci verso azioni efficaci di cooperazione coinvolgenti gli stessi immigrati residenti in Italia, in un cammino di partenariato con i paesi e le regioni da cui provengono. **Dall'altro lato, la realtà territoriale**, che ne è la dimensione più appropriata: quella delle regioni e grandi aree urbane dove risiedono le comunità immigrate, dove si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e le organizzazioni sociali e produttive, hanno costruito famiglia, interessi, business, continuando al contempo a mantenere legami vivi e attivi con le realtà di origine.

Pur essendoci interessanti esempi di dinamismo transnazionale, in alcune comunità immigrate, non è ancora sufficientemente approfondito **il ruolo che gli immigrati, nelle realtà diasporiche organizzate, possono avere nelle politiche e nei programmi di cooperazione allo sviluppo** dei paesi in cui risiedono, come l'Italia, da realizzarsi con i paesi di origine, in una visione di co-sviluppo

**Rilevanza andrebbe data in particolare alle realtà di immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese e che mantengono interessi e rapporti con quello di origine.** Va ricordato in proposito che su 6 milioni di imprese operanti in Italia, ben 600.000 sono condotte da soggetti nati all'estero (10% del totale) con forte tenuta anche in periodo di crisi. È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere valorizzato, la loro capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e lì, concependo la globalizzazione innanzitutto come multilocalismo, a misura d'uomo, di comunità, con l'assunzione cosciente e arricchente di identità plurime. Partendo dal protagonismo dimostrato nell'avvio di partenariati transnazionali di alcune organizzazioni delle diaspore, possono essere avviati percorsi di co-sviluppo aperti all'intera dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, quelle italiana e quella della regione di provenienza, coinvolgendo ogni attore potenzialmente interessato. Il transnazionalismo degli immigrati può diventare **l'occasione per un transnazionalismo dei territori** capace di costruire relazioni di partenariato negli ambiti di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale. Se in una regione è fortemente presente e radicata, per esempio, una comunità marocchina (o senegalese o egiziana o ecuadoriana o altra) che negli anni ha mantenuto rapporti con la regione di origine, un'ampia cooperazione tra le due regioni, qui e lì, non è solo possibile ma è anche una reciproca opportunità, da non sottovalutare.

Non si tratta di individuare "un" progetto (questo è un po' il limite odierno), ma di costruire un processo bilaterale tra amministrazioni duraturo, costante, **coinvolgente le realtà territoriali**, disegnando un insieme di relazioni e attività a reciproca utilità: non solo tra immigrati residenti e comunità di origine, ma anche tra organizzazioni dei due territori, tra università e università, cooperative e cooperative, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra istituti di credito, tra realtà sociali, sindacali e culturali, professionali e così via, per un co-sviluppo vero, duraturo, alla cui base ci siano i principi e l'etica della cooperazione, del partenariato, dei diritti umani, della giustizia, insieme ai reciproci legittimi interessi e vantaggi, anche a garanzia della continuità del rapporto di partenariato.

**Sono solo cinque punti, tra i tanti** che occorre tenere presente per una politica migratoria complessiva che superi le paure e le strumentalizzazioni e sia di beneficio alle nostre società e a quelle dei paesi partner con cui cooperiamo. **Come FTS siamo chiamati ad approfondirli e a confrontarci con le Istituzioni affinché il nostro paese e l'Europa si arricchiscano di una politica coerente in materia di migrazione e di sviluppo.**

## PERCHÉ IL GLOBAL COMPACT SULLE MIGRAZIONI CONVIENE ALL'ITALIA

---

19 Novembre 2018<sup>41</sup>

*Il Patto globale sulle migrazioni conviene all'Italia. Esso serve in particolare:*

- 1. come riferimento per una definizione complessiva, coerente e lungimirante della propria politica migratoria, superando l'approccio emergenziale e settoriale;*
- 2. come strumento per rafforzare le proprie ragioni nelle relazioni e negoziazioni con gli altri paesi europei;*
- 3. come tramite per facilitare le trattative nella definizione degli accordi con i paesi di provenienza e di transito che occorrerà moltiplicare nel prossimo futuro.*

*Può infatti fornire ai decisori italiani e a quelli europei lo strumento per superare almeno in parte l'inconciliabilità delle posizioni contrapposte, indicando quel comune denominatore e quel filo conduttore su cui poggiare le priorità e le scelte; rafforzando così anche la richiesta italiana di una maggiore cooperazione e solidarietà e di decisioni maggiormente condivise.*

*È indispensabile per mostrare rispetto, credibilità e coerenza nella definizione di accordi bilaterali e regionali con i paesi di partenza e di transito dei migranti, anche per potere concordare i necessari ritorni. Può inoltre indicare il percorso per definire quella strategia politica complessiva e lungimirante di cui l'Italia ha bisogno e nella quale inserire coerentemente e senza improvvisazioni i provvedimenti normativi settoriali.*

*Il seguente documento, elaborato da "LINK 2007 - Cooperazione in Rete", intende proporre elementi di conoscenza e riflessione per un approfondimento senza pregiudizi ideologici.*

Nel vertice del 19 settembre 2016 l'Assemblea Generale dell'ONU ha adottato all'unanimità la Dichiarazione di New York sui migranti e rifugiati. I leader dei 193 Stati membri hanno riconosciuto la necessità di un approccio globale alla mobilità umana, esprimendo la volontà di garantire la salvezza delle vite, la protezione delle persone, la salvaguardia dei diritti umani, la condivisione delle responsabilità e degli oneri, il potenziamento della *governance* dei flussi migratori. A tal fine è stato programmato un ampio percorso di consultazione con le più rilevanti istituzioni pubbliche e private coinvolte, seguito da **negoziati intergovernativi che hanno prodotto la bozza finale del "Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare"**. In parallelo, con analogo percorso, è stato elaborato il "Global Compact sui rifugiati". Entrambi i patti saranno adottati dalla comunità internazionale entro il 2018.

### 1. Le politiche governative a singhiozzo

Succedendosi con una certa rapidità, i governi italiani di quest'ultimo decennio hanno affrontato il tema dell'immigrazione a singhiozzo, in modo discontinuo, limitandosi ad interventi urgenti

---

<sup>41</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

rispondenti a problematiche particolari, senza mai rispondere alla pur **pressante esigenza di una politica complessiva e lungimirante per il governo dei flussi migratori**.

L'attuale Esecutivo ha messo l'immigrazione tra i principali punti del contratto di maggioranza e si sta muovendo sia a livello interno che a livello europeo e bilateralmente con alcuni paesi terzi. Pur non condividendo l'insieme delle scelte finora adottate sentiamo l'esigenza di riflettere, com'è nel nostro costume, in un'apertura di dialogo con chi oggi ha in mano la conduzione del nostro paese. Senza entrare nel merito dei provvedimenti emanati, essi rischiano ancora una volta di perpetuare la tendenza a non affrontare il vero tema: il governo complessivo di tale fenomeno.

Data la sua complessità e l'ampiezza planetaria non si può più procedere cambiando direzione ad ogni avvicendamento di Governo. Si tratta di un tema vitale per le nostre società presenti e future. Come avviene per le più rilevanti questioni di politica estera, esso dovrebbe **imporre a tutti di trovare una base comune**, che garantisca le legittime differenti convinzioni, sensibilità, priorità e scelte, mantenendole però lungo un comune filo conduttore per il bene dell'Italia indipendentemente dalle alternanze politiche. Si tratta inoltre di una materia che, più che di decisioni estemporanee, necessita di analisi, valutazioni, visioni, strategie e, come giustamente ripetuto dall'Italia, del concorso di tutti gli stati europei ma anche della comunità internazionale espressa particolarmente dalle istituzioni delle Nazioni Unite e quelle regionali continentali.

## 2. Urge un denominatore politico comune

Senza un quadro di riferimento comune, in ambito europeo e globale, sarà impossibile governare la mobilità umana nelle sue molteplici forme. È una responsabilità che nessun Governo può sottovalutare, in particolare nel continente europeo, già in forte declino demografico di fronte ad una crescita di popolazioni giovani in aree a noi molto vicine. Isolarsi significherebbe rimanere isolati. Sfidare gli altri Stati significa provocare altrettante reazioni. Abiurare a principi condivisi significa non poterli far valere a nostro vantaggio nei contenziosi internazionali. Si impone quindi un **quadro di riferimento universale**, entro il quale le diverse opzioni politiche possano ritrovarsi nell'adesione ad alcuni principi comuni, che sono sostanzialmente quelli definiti nella Dichiarazione universale dei diritti umani di cui si celebra il 70° anniversario il 10 dicembre prossimo e, per quanto ci riguarda, quelli sanciti dalla nostra Costituzione.

Un paese importante nello scenario mondiale come il nostro non può permettersi chiusure ma deve favorire, nel proprio interesse, e senza ignorare quelli altrui, alcuni comuni denominatori politici sulla cui base esercitare la propria influenza. Come possono essere stipulati accordi bilaterali con i paesi di provenienza o transito dei migranti, richiesti giustamente dall'Italia, se ci si presenta mettendo in dubbio principi che per quegli Stati sono inalienabili? Su temi complessi e globali, la sovranità dello Stato si esercita più responsabilmente all'interno di intese internazionali che, proprio perché tali, possono meglio facilitare risposte credibili e sostenibili. Gli stessi accordi di collaborazione bilaterale acquistano maggiore valore e consistenza se supportati da tali intese.

**Anche a livello interno** un denominatore comune nelle politiche migratorie è divenuto indispensabile. Ne va della capacità del nostro paese di far fronte seriamente, con continuità e con intelligente lungimiranza al fenomeno che più potrebbe destabilizzarlo negli anni a venire. Benché in questa fase la contrapposizione sembri aver preso il sopravvento, spegnendo ogni possibilità di dialogo e confronto, rimane pur sempre nei membri del Governo, come nelle forze di

maggioranza e di opposizione, il senso delle proprie responsabilità istituzionali: su di esse occorre fare leva. Su un tema come questo dell'immigrazione la sola contrapposizione non porta lontano. E dovremmo esserne tutti preoccupati, a partire da chi esercita le massime responsabilità.

### 3. Il Global Compact: comune denominatore delle politiche migratorie

Di fronte alla crescente mobilità umana la politica sembra tendere alla chiusura, nell'illusoria convinzione della conseguente salvaguardia dei propri valori, della propria cultura, dei propri privilegi. Da un lato erigendo muri e barriere di filo spinato contro presunti invasori oppure mettendo in atto misure discriminatorie e divisive atte a scartare tipologie indesiderate di esseri umani; dall'altro cercando di stabilire accordi bilaterali con paesi che dovrebbero (perché mai?) mostrarsi compiacenti, disponibili a tradire i propri valori etici, umani, comunitari, perfino i propri interessi per favorire le politiche del "prima noi" - italiani, ungheresi, austriaci, cechi e tutti gli altri abitanti nati nella parte fortunata del pianeta - che sottendono la chiusura all'altro, il fastidio per lo straniero e il diverso, talvolta anche il disprezzo dell'essere umano bisognoso di aiuto.

**Se i movimenti migratori non possono essere eliminati, possono però essere governati e regolati.** È nell'interesse di tutti farlo ed è compito dei governi provvedervi in modo coordinato, con un'impostazione che abbia elementi comuni perché riguarda tutti e richiede il contributo coerente di tutti. Non si possono definire, allo stato attuale del multilateralismo e di certo malinteso sovranismo, nuove disposizioni vincolanti, che andrebbero piuttosto elaborate a livello continentale e regionale sulla base delle realtà esistenti. È però possibile **dotarsi di un approccio minimo comune** che riprenda i principi fondamentali e le convenzioni che la comunità internazionale ha adottato, che rappresentano la base giuridica della comune convivenza.

**I Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare** (tre aggettivi che esprimono ciò che l'Esecutivo italiano sta cercando di perseguire) riprende tali principi e norme basilari, riproponendoli in modo corrispondente alla realtà migratoria odierna in **10 principi guida** e **23 obiettivi** per un governo sostenibile dei movimenti migratori che, ricordiamolo, riguardano 258 milioni di persone, il 3,4% della popolazione mondiale. Il relativo **piano di azione** suggerisce alcuni strumenti che gli Stati possono utilizzare nella loro sovranità ed autonomia, secondo le proprie opzioni politiche, priorità, valutazioni e possibilità. **Non si tratta di un patto vincolante** ma la sua adozione il prossimo 10 dicembre a Marrakech in Marocco (felice è la coincidenza con i 70 anni della Dichiarazione universale dei diritti umani) può mettere davvero le basi per potere arrivare ad un governo *ordinato, regolare, sicuro* della migrazione, togliendola dalle mani di trafficanti e criminali, mettendo fine a movimenti illegali, dotandosi di regole chiare, precise e giuste, assicurando sicurezza ai cittadini ed agli stessi migranti, rispondendo alle legittime preoccupazioni e paure, garantendo maggiormente il rispetto della dignità e dei diritti della persona umana, favorendo processi di inclusione convenienti alla società italiana.

### 4. Come si è arrivati al Global Compact

A seguito dell'adozione unanime della Dichiarazione di New York da parte dei Capi di Stato e di Governo e alti rappresentanti nel settembre 2016, gli ambasciatori all'ONU di Svizzera e Messico sono stati incaricati di facilitare il negoziato per la definizione del Global Compact, con il supporto dell'IOM, Organizzazione internazionale per le migrazioni. La bozza finale è stata approvata il 13 luglio scorso da 192 paesi, a conclusione di un negoziato intergovernativo che ha prodotto tre

revisioni della bozza iniziale. Essa è il risultato di analisi, consultazioni con le parti coinvolte, mediazioni tra governi in oltre un anno di lavoro e sarà presentata al vertice dei Capi di Stato e di Governo a Marrakech.

Il Global Compact rappresenta per tutti i paesi un utile riferimento che delinea una reale possibilità di *governance* dei movimenti migratori. Esso presenta una visione complessiva, ripropone e attualizza principi già condivisi, definisce un quadro d'azione coerente con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, invita gli Stati ad una maggiore cooperazione e solidarietà ed alla collaborazione con gli attori coinvolti, nel rispetto del principio di sussidiarietà. **Si tratta di un documento di mediazione tra posizioni differenti**, una bussola con indicazioni precise e utili: che ogni Stato può seguire con maggiore o minore intensità a seconda delle proprie opzioni politiche.

## 5. Il Global Compact conviene all'Italia

**Il Patto globale sulle migrazioni conviene all'Italia.** Esso serve in particolare

1. come riferimento per una definizione complessiva, coerente e lungimirante della propria politica migratoria, superando l'approccio emergenziale e settoriale.
2. come strumento per rafforzare le proprie ragioni nelle relazioni e negoziazioni con gli altri paesi europei,
3. come tramite per facilitare le trattative nella definizione dei necessari accordi bilaterali con i paesi di provenienza e di transito che occorre moltiplicare nel prossimo futuro.

Può infatti **fornire ai decisori italiani e a quelli europei lo strumento per superare almeno in parte l'inconciliabilità delle posizioni contrapposte**, indicando quel comune filo conduttore su cui poggiare le priorità e le scelte. Rafforzando così anche la richiesta italiana di maggiore cooperazione e solidarietà e di decisioni politiche maggiormente condivise.

**È indispensabile per mostrare rispetto, credibilità e coerenza nella definizione di accordi bilaterali o regionali** con i paesi di partenza e di transito dei migranti, anche per potere concordare i necessari ritorni.

Può inoltre indicare il percorso per definire quella **strategia politica complessiva e lungimirante di cui l'Italia ha da tempo bisogno** e nella quale inserire coerentemente e senza improvvisazioni i provvedimenti normativi settoriali: quelli sulla sicurezza insieme a quelli per la sana integrazione, la possibilità di migrazione regolare, l'accoglienza ai fini della protezione, il lavoro e quant'altro per qualificare un paese moderno, che rimanga aperto al mondo e al tempo stesso assicuri sicurezza, rispetto delle regole, inclusione e armonica convivenza, considerazione della dignità dell'essere umano.

**A Marrakech, il 10 Dicembre 2018, il Governo italiano dovrà essere tra i primi ad adottare il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Perché all'Italia conviene.**

## LETTERA AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO GIUSEPPE CONTE E AI VICEPRESIDENTI LUIGI DI MAIO E MATTEO SALVINI

---

20 Giugno 2018

*La lettera aperta delle Ong di sviluppo e umanitarie della rete LINK 2007 al Presidente Giuseppe Conte ed ai Vicepresidenti Luigi Di Maio e Matteo Salvini sulle problematiche migratorie, evidenzia la limitatezza dell'approccio governativo e riassume in modo franco il punto di vista delle Ong. Ad iniziare dalla dura presa di posizione del Ministro dell'Interno sulle Ong e sul loro lavoro umanitario, considerata generica, superficiale, gratuitamente diffamante.*

Signor Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. Giuseppe Conte  
Signor Vicepresidente, on. Ministro Luigi Di Maio  
Signor Vicepresidente, on. Ministro Matteo Salvini

La rete "LINK 2007" è composta da Ong di sviluppo e umanitarie con una pluridecennale storia di solidarietà e impegno nei paesi più poveri del mondo, nelle situazioni di conflitto e calamità naturali e in Italia, riconosciute a livello nazionale e internazionale. Conoscendo i principali paesi di emigrazione è stata alta l'attenzione alle comunità immigrate ed ai nuovi arrivi dal Mediterraneo ed abbiamo approfondito le tematiche relative alla necessità di una **corretta gestione dei flussi migratori, tenendo conto della complessità della materia**, della nostra esperienza e delle normative internazionali, producendo documenti e avanzando proposte alle Istituzioni.

Giudichiamo fuori luogo, offensiva e ingiusta **la dura presa di posizione del Ministro dell'Interno sulle Ong e sul loro lavoro umanitario**, che consideriamo generica, superficiale e gratuitamente diffamante. Quanto è stato espresso trasmette un'immagine negativa che non corrisponde alla realtà ma che penetra nelle menti di un'opinione pubblica già abbastanza confusa, producendo un ingiusto ed inaccettabile discredito.

**Ad alcuni Ministri piace la franchezza. Anche a noi.** Nella correttezza del rapporto istituzionale, pensiamo che essa aiuti a capirsi meglio ed a discernere, auspicabilmente, le migliori opzioni. Se avere impedito l'attracco della nave Aquarius è parso al Governo una "vittoria", per noi non lo è stata. Il salvataggio delle 629 persone imbarcate, tra cui 7 donne incinte, 15 persone ustionate, 123 minori non accompagnati e 11 bimbi, non è stata un'iniziativa da "taxi del mare" o da "crociera", né si è trattato di "business" ma, come ben sapete, di un servizio SAR, Ricerca e Soccorso, per dovere di umanità e solidarietà, realizzato in stretta collaborazione e su indicazione, come sempre, dell'IMRCC delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera che ha sollecitato il trasbordo sull'Aquarius di persone - persone, ricordiamolo - salvate da tre navi della marina militare italiana e da una nave mercantile. L'Aquarius ha obbedito quindi ad ordini delle Autorità italiane.

Non esisteva, a nostro avviso, **alcun motivo di grave rischio per la sicurezza**, come sancito dal diritto e dalla giurisprudenza, tale da orientare la chiusura dei porti italiani alla nave Aquarius. Né la situazione era tale da creare crisi sociali, a meno di fomentarle. Tanto che, contemporaneamente, 937 migranti salvati dalla Guardia Costiera arrivavano al porto di Catania. I dati, che sono a conoscenza di tutti, non certificano affatto una "invasione", come spesso esponenti del Governo ripetono. Ne ricordiamo alcuni, ripresi dall'UNHCR. Arrivi dal Mediterraneo per singoli paesi al 19 giugno 2018: Italia 15.521, Grecia 12.587, Spagna 14.914; arrivi

complessivi via mare per anno: 40.357 nel 2018, 172.301 nel 2017, 362.753 nel 2016, 1.015.078 nel 2015, 216.054 nel 2014. La percezione degli italiani va tenuta in seria considerazione, così come le paure e il loro disagio nel vedere situazioni incancrenirsi, spesso a causa delle carenze istituzionali. Ma altrettanta attenzione va posta, da parte dell'intero Governo, alla **corretta informazione, senza alimentare strumentali e pericolosi allarmismi divisivi e destabilizzanti.**

Ricorderete, Signor Presidente e Signori Ministri, che le Ong hanno iniziato ad intervenire solo mesi dopo quel terribile 3 ottobre 2013 che ha visto le acque al largo di Lampedusa trasformarsi in uno spazio di morte. Di fronte alle **carenze dell'intervento pubblico italiano ed europeo a seguito della chiusura dell'operazione Mare Nostrum** nell'ottobre 2014, di fronte al ritiro delle Istituzioni e alle scelte securitarie e di corto respiro dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, le Ong hanno voluto fare la propria parte. Per esse è stato ed è un imperativo, con l'obiettivo di soccorrere persone in fuga dai lager libici e contribuire a fermare una carneficina insopportabile e inaccettabile. Se ora il Governo si propone di rafforzare la presenza delle navi della Guardia Costiera per le operazioni di ricerca e soccorso nell'ampia area SAR di competenza italiana, come vincolato dagli obblighi internazionali assunti; di dotare di mezzi e accompagnare la Guardia Costiera libica, con la necessaria formazione, anche sui diritti umani e il rispetto e la protezione delle persone soccorse; di contribuire alla chiusura dei centri di detenzione, abuso e tortura in Libia e di favorire quelli di assistenza e protezione dell'OIM, dell'UNHCR e delle Organizzazioni umanitarie, le Ong potranno sentirsi sollevate dalla doverosa azione di supplenza.

Il Governo italiano ha **“alzato la voce” verso l'UE e gli Stati europei** che “hanno lasciato sola l'Italia”. L'UE poteva indubbiamente fare di più ma il trattato costituzionale europeo non attribuisce all'Unione significative competenze sull'immigrazione, che rimangono invece **materia dei singoli Stati membri.** “Alzare la voce” significa anche aspettarsi che altri Stati lo facciano: e non è affatto detto che vincerà chi la alzerà più forte. Noi crediamo che solo tutti insieme, in un'Europa più forte e unita, si possa uscire dall'attuale stagnazione e affrontare e governare fenomeni complessi come le migrazioni, che sono mondiali e che dureranno e si amplieranno.

In attesa del maggiore coinvolgimento europeo che tutti auspichiamo, **il rispetto del diritto umanitario non può in alcun caso venir meno.** Vogliamo sperare quindi che il caso Aquarius non si ripeta. Anche perché sarebbe complicato per il Governo lasciare in mare persone in pericolo se non dovessero aprirsi porti di altri paesi. Siamo convinti che, se alzare la voce possa servire una tantum ad attirare l'attenzione, ciò che rende forte l'Italia sia potersi presentare a testa alta, con tutte le carte in regola, nel pieno rispetto degli obblighi umanitari e con alleanze politiche favorevoli alla collaborazione, alla condivisione ed agli interventi che auspichiamo.

La **questione migratoria e della mobilità umana rappresenta una delle grandi sfide globali del nostro tempo** e richiede massima attenzione, impegno coordinato, responsabilità condivisa. Non servono decisioni impulsive ma una visione ampia ed una strategia complessiva, europea e internazionale. Quanto agli ingressi, se è giusto che siano regolati, ciò deve avvenire nel pieno rispetto dei diritti umani e delle convenzioni internazionali. Il Governo intende combattere gli ingressi illegali e irregolari? Emani subito un decreto per ammettere, programmare e normare ingressi legali, regolari, controllati e gestiti quindi, che da anni sono impediti dalle attuali leggi. Togliendo così dalle mani della criminalità coloro che hanno validi motivi per venire nel nostro paese, a nostro stesso beneficio. Permetta a chi ne ha diritto di potere chiedere protezione e asilo senza rischiare la vita in mare. Sarebbe un segnale di grande serietà ed efficacia nell'approccio all'immigrazione e di affidabilità del Governo.

Sull'**integrazione degli immigrati e la sana convivenza** nelle nostre comunità l'Italia ha un grande ritardo, non avendo messo in atto politiche attive, facendo anche tesoro di quanto realizzato in altri paesi. Alle contrapposizioni tra poveri, perfino fissando priorità artificiali, riteniamo che sia più utile e risolutivo ampliare e rafforzare i servizi generali per tutta la popolazione

residente, senza discriminazioni (asili, scuole, ambulatori, abitazioni popolari, centri culturali, sportivi e di aggregazione sociale...). Come riteniamo che la dimensione religiosa, ancorché rispettosa dei diversi credi e non integralista, possa essere occasione di reciproca considerazione e dialogo.

Siamo da tempo convinti che la via intrapresa dall'Italia e dall'Unione Europea degli **accordi con i principali paesi di provenienza e di transito degli immigrati** - compresa la Libia, per quanto possibile - rimanga la via maestra. Accordi, ascoltando preventivamente le Autorità di quei paesi. Non imposizioni di carattere neocoloniale che produrrebbero effetti disastrosi. Si tratta quindi di un percorso da rafforzare e perfezionare in una prospettiva di lungo periodo, non a senso unico ma a reale vantaggio reciproco, con positive ricadute sulla popolazione e lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle comunità. Essi dovrebbero contenere anche precise modalità per ingressi regolari per studio e lavoro in Italia e in Europa e per l'attivazione di corridoi umanitari a favore di persone in grave stato di bisogno in tali paesi. L'emigrazione è normalmente legata alla mancanza di speranza nel futuro. Ad ognuno dovrebbe essere garantita **la libertà di non dovere emigrare**, trovando le condizioni per potere prendere in mano la propria vita, valorizzando il vivere nella propria terra per edificare il proprio futuro.

Si tratta di un'impresa difficile che, per essere vinta, richiede **partenariati internazionali per lo sviluppo**. La cooperazione internazionale, nelle sue molteplici articolazioni nazionali e internazionali, può avere un ruolo primario a sostegno di questo processo. Ma va intesa correttamente, coordinando le varie iniziative e i vari soggetti e strumenti in una comune strategia di intervento e nella coerenza delle politiche sia italiane che europee. **Aiutarli ad essere liberi a casa loro**, da slogan deve diventare strumento di cambiamento, con una svolta nei partenariati internazionali ed in particolare con l'Africa: che in trent'anni raddoppierà la popolazione arrivando a 2,4 miliardi di persone; e si troverà con un'ampia maggioranza giovane, in gran parte istruita, pronta al lavoro, di fronte al continente europeo in calo demografico e invecchiato.

Le Ong della rete LINK 2007, nella propria autonomia, da sempre dialogano con le Istituzioni per contribuire alle migliori risposte alle sfide odierne, anche con **documenti di analisi e proposta elaborati sulla base delle conoscenze ed esperienze dirette** in Italia e nei paesi di origine degli immigrati.

Restando a disposizione, Signor Presidente del Consiglio e Signori Ministri Vicepresidenti, per ulteriori approfondimenti, anche attraverso l'eventuale avvio di un confronto schietto e leale, inviamo distinti saluti,

Paolo Dieci  
(Presidente LINK 2007)

## VERTICE DI PARIGI SULLA POLITICA MIGRATORIA. PUNTI CRITICI DELL'ATTUALE CAMMINO DELL'ITALIA E DELL'EUROPA

Settembre 2017<sup>42</sup>

Il vertice ha riconosciuto che la gestione delle migrazioni rappresenta una responsabilità condivisa dei paesi di origine, di transito e di destinazione. L'UE e l'Africa devono lavorare in uno spirito di partenariato per trovare soluzioni comuni alle sfide di interesse reciproco.

I leader hanno adottato una dichiarazione politica e un piano d'azione teso a:

1. affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello spostamento obbligato
2. migliorare la cooperazione sulla migrazione legale e la mobilità
3. rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo
4. prevenire e combattere la migrazione irregolare, il traffico e la tratta di esseri umani
5. migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reinserimento.

### È la sintesi del vertice di Parigi del 28 agosto 2017?

Potrebbe anche esserlo. **Si tratta invece del piano di azione del summit euro-africano di La Valletta**, 11-12 novembre 2015, che è stato giustamente citato nel primo paragrafo della dichiarazione di Parigi. Era stato un vertice sulle migrazioni molto più ampio, impegnativo e solenne, data la partecipazione di tutti i Capi di Stato e di Governo dell'UE e dei paesi africani impegnati nei processi di Rabat e Khartoum, dei massimi rappresentanti delle istituzioni europee, della Commissione dell'Unione africana, della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), dell'ONU, dell'OIM, dell'UNHCR, della Federazione internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e altri ancora. È utile rileggere quel piano di azione perché, troppo spesso, si presenta come novità la ripetizione del vecchio rimasto inattuato.

### I – Qual è quindi la novità e quale il significato del vertice di Parigi?

Volendo qui seguire, pur sinteticamente, un approccio analitico, la risposta dipende dallo sguardo che viene dato alla questione: quello delle responsabilità politiche delle istituzioni italiane ed europee e quello dei diritti umani e dei principi di umanità e solidarietà. Non dovrebbero contrapporsi, dato che la dichiarazione di Parigi afferma di ispirarsi ad essi, ma c'è una cinica e rischiosa scelta dei 'due tempi' che crea non pochi problemi.

#### a) Lo sguardo delle istituzioni politiche

1. Di fronte alle lentezze dell'Ue nell'adempimento degli impegni assunti ed alla netta contrarietà dei quattro 'paesi di Visegrad' (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia) ad ogni tentativo di politica migratoria comune, i quattro principali Stati europei hanno preso l'iniziativa di **rimettere il tema al centro dell'attenzione** e di accelerare l'attuazione della parte ritenuta più urgente di tali politiche, quella della gestione degli ingressi-senza-regole nell'Ue, mettendo in atto misure per contenerli e per individuare nuove modalità per i richiedenti asilo e protezione. Un'iniziativa

<sup>42</sup> Position Paper inviato ai parlamentari delle Commissioni competenti

significativa, dato il peso politico e numerico dei quattro paesi che, con l'uscita della Gran Bretagna, possono determinare le politiche europee e definire 'cooperazioni rafforzate' per accelerarne l'attuazione.

2. Si cerca di **uscire dall'approccio emergenziale** per iniziare a concretizzare una politica (più volte enunciata dalla Commissione europea ma frenata dal Consiglio e dagli Stati membri) per gestire il fenomeno migratorio in modo più strutturale, coordinandolo, per quanto possibile, a livello Ue e affrontandolo alla radice con solidi partenariati con i paesi di provenienza e di transito, stabilendo con essi forme di cooperazione duratura. È stato quindi auspicato **un nuovo regime dell'asilo europeo**, che superi gli accordi di Dublino per evitare che sui paesi di frontiera ricadano responsabilità sproporzionate: nessun paese dovrà più essere lasciato solo a gestire una sfida comune come questa, dato che la meta ambita da chi fugge è l'Europa, più che un singolo Stato membro.

3. Sono implicitamente riconosciuti i ritardi e le inconcludenze dell'Ue e degli Stati membri, mentre viene **valorizzata l'azione svolta dall'Italia** nel salvare in mare le vite degli emigranti, nell'accoglierli pur di fronte al disinteresse europeo e nel dotarsi - dopo anni di indecisioni - di una definita strategia politica. Questa, già abbozzata nella proposta del presidente Renzi di un migration compact dell'Ue, è stata presa a riferimento dai leader nell'individuazione del loro piano di azione.

4. **I Capi di Stato africani presenti** a Parigi, Issoufou Mahamadou del Niger e Idriss Déby Itno del Ciad, lo erano anche a La Valletta e da tempo si sentono ripetere praticamente le stesse cose. Sono giustamente chiamati a sedere agli stessi tavoli con gli altri leader mondiali. Il vertice ha dato loro maggiore speranza di ricevere da un lato più fondi e qualche serio investimento per lo sviluppo e dall'altro la possibilità di consolidare il loro potere e la stabilizzazione dei propri paesi, rafforzare, anche militarmente, le attività già in atto per il **controllo delle frontiere** e le misure di sicurezza nazionali e regionali accanto all'azione di contenimento dei flussi di emigrazione irregolare, lanciare programmi di formazione in ambito giudiziario per meglio combattere la criminalità. Nella speranza che possa soprattutto trovare risposta il richiamo del presidente Idriss Déby: "il problema è la povertà, talvolta la fame, la mancanza di istruzione; i migranti economici, quelli che cercano una vita migliore, continueranno ad esistere e richiedono interventi immediati".

5. Quanto alla Libia, rappresentata dal **presidente del Consiglio presidenziale** Fayed al Serraj, il vertice ha riconosciuto il ruolo assunto dall'Italia, i positivi risultati del dialogo con i sindaci e dell'opera di pacificazione delle tribù del Sud, l'azione per il rafforzamento istituzionale, con particolare riferimento alla formazione della guardia costiera, delle forze di sicurezza e della giustizia criminale. Pur sapendo, tutti, che ciò riguarda, almeno per ora, una limitata parte del paese. Anche la **Libia riceverà una grande quantità di fondi per trattenere gli emigranti**, non accoglierne di nuovi e permettere l'azione delle organizzazioni internazionali quali OIM e UNHCR per la tutela e l'assistenza umanitaria, la valutazione del loro status al fine del riconoscimento della protezione internazionale e dell'eventuale trasferimento in Europa, il sostegno al ritorno o l'inserimento nel mercato del lavoro libico o di altri paesi della Comunità degli stati dell'Africa occidentale. Compensando al tempo stesso, anche prevedendo lo sviluppo di economie alternative, coloro che si rendano indipendenti dai traffici di esseri umani e dalla tratta.

6. L'**OIM** già sta provvedendo in Niger all'assistenza e al sostegno ai ritorni nei paesi di provenienza e l'**UNHCR** ha annunciato l'imminente espansione della sua presenza nella regione. Il vertice di Parigi indica la necessità di **rafforzare l'azione di queste organizzazioni anche in Libia**, al fine di "implementare strutture conformi alle appropriate norme umanitarie, incoraggiare vivamente i ritorni volontari di migranti nei propri paesi di origine e organizzare il reinsediamento di quanti necessitano di protezione internazionale".

7. Vengono richiesti maggiori contributi al Fondo fiduciario Ue per l'Africa e il **rafforzamento degli strumenti comunitari** esistenti per un'efficace cooperazione con i paesi di origine. Uno stanziamento di 50 milioni è stato annunciato da Federica Mogherini per una missione militare nel Sahel.

8. È stata quindi **adottata la strategia italiana** tesa a coinvolgere l'Africa, superare i limiti di Dublino, creare dei punti sul continente dove poter chiedere protezione umanitaria, uscendo dalle mani dei trafficanti.

9. Per il resto ci si felicita di **misure già adottate** o si ribadisce l'importanza di quanto già definito e funzionante, compresi l'operazione europea nel Mediterraneo centrale, il codice di condotta delle Ong per i salvataggi, i ricollocamenti dei richiedenti asilo (ancora parziali), i 2,9 miliardi del Fondo fiduciario, i 182 milioni alla Libia per il controllo delle frontiere e i 46 milioni per quelle a sud di Niger e Ciad, i 44 miliardi (potenziali) di investimenti privati europei.

10. Gli stessi leader sono coscienti che dovranno ora **far sì che alle intenzioni seguano i fatti**, trasformando una crisi in un'opportunità per l'Europa e per l'Africa. Intanto è stato costituito un gruppo di coordinamento operativo e le prossime tappe sono un analogo vertice a Madrid in autunno e il quinto summit Eu-Africa che si terrà ad Abidjan, Costa d'Avorio, 28-29 novembre 2017, incentrato sui giovani, con attenzione al contesto di forte crescita demografica africana.

## **b) Lo sguardo dei diritti umani e dei principi umanitari**

11. Il vertice di Parigi e le dichiarazioni politiche che ne sono seguite, a livello italiano ed europeo, esaltanti l'iniziativa italiana di controllo dei flussi migratori dalla Libia e i sorprendenti risultati ottenuti, si basano su **una grande ipocrisia, quando si afferma che ciò stia avvenendo nel rispetto dei diritti umani e dei trattati internazionali e nella salvaguardia della vita delle persone e del loro benessere**, ingannando così la pubblica opinione e adottando gli stessi metodi di quelle politiche che basano spesso su falsità la propria azione e il proprio successo popolare.

12. Gli sbarchi in Italia sono indubbiamente diminuiti, e quindi anche i morti nel Mediterraneo, grazie al depotenziamento del ruolo delle Ong nelle operazioni di ricerca e salvataggio, appaltate ormai alla guardia costiera libica, alla limitazione delle partenze e alla relegazione nei centri di detenzione in Libia degli emigranti - compresi quelli intercettati in mare - dove subiranno nuovamente abusi, torture per estorcere denaro, violenze sessuali e dove le morti non saranno contabilizzate.

13. Lo spostamento del problema in Libia, **senza alcuna garanzia sul rispetto e la protezione delle persone**, ha anche il significato di mettersi nelle mani di criminali che fino a ieri hanno favorito ed alimentato il traffico e lo sfruttamento di esseri umani (alcune centinaia di migliaia attualmente presenti in Libia), transitoriamente trasformati in forze di sicurezza paragonate per il contrasto al crimine, iniziando da quello rappresentato dalla spinta migratoria concepita come reato in una gestione dei flussi intesa come blocco degli arrivi, come traspare dalla dichiarazione di Parigi. Il tutto dietro ampio compenso, con fondi messi a disposizione dall'Europa per il mancato guadagno criminale dovuto alla rinuncia al business delle partenze e ai traffici illegali. Come è avvenuto in altre analoghe situazioni (la Somalia dovrebbe insegnare) queste nuove 'forze di sicurezza', ovviamente ben armate, rimangono sempre pronte al ricatto e a mettersi al servizio di chiunque favorisca un guadagno più conveniente. E ciò fino a quando le istituzioni continueranno ad essere fragili e inefficaci.

14. Che lo Stato italiano e l'Ue - che tanto hanno criticato le Ong per il loro "estremismo umanitario" e le "esagerazioni" nei salvataggi - si mettano, pur attraverso le istituzioni del Consiglio

presidenziale, **nelle mani della criminalità organizzata** e di una guardia costiera ad essa ancora collegata e su cui sta indagando la Corte penale internazionale, dovrebbe suscitare qualche dubbio e qualche seria preoccupazione, almeno pari alle espressioni di apprezzamento per i successi ottenuti.

15. L'obiettivo è quello di esternalizzare i controlli e le frontiere, rafforzando non lo Stato di diritto ma le strutture necessarie a tali controlli: **respingere, bloccare, a costo di sacrificare vite umane e diritti fondamentali**, gli stessi che nei documenti sono sempre presentati come imprescindibili. Molto viene sacrificato sull'altare delle elezioni e del consenso interno. Si tratta per ora di una negazione dei 'loro' diritti ma la strada intrapresa potrebbe portare presto ad erodere anche i 'nostri'.

16. Si punta **sulla presenza e l'azione dell'OIM e dell'UNHCR in Libia** per la creazione, insieme alle Ong umanitarie, di centri di transito e assistenza protetti, al fine di mettere fine alle detenzioni, ai lager, agli abusi criminali, al disprezzo delle persone. Anche LINK 2007 **l'ha chiesto con forza**. Non si è ancora riusciti però a mettere in atto provvedimenti che, con la forza e il diritto delle Nazioni Unite, possano favorire e tutelare questa indispensabile azione. Un piccolo contingente proteggerà a breve le sedi dell'ONU e dei suoi rappresentanti a Tripoli. È giunta l'ora, convincendo le autorità libiche, di estendere questa presenza militare onusiana anche ai centri a tutela degli emigranti facendoli uscire dalle indebite detenzioni. Insieme a questa opera di assistenza e protezione occorrerà prestare attenzione **anche alla popolazione libica bisognosa**: molti sono rimasti infatti senza casa e mezzi per il proprio sostentamento. L'assistenza e gli aiuti internazionali non potranno ignorarli.

17. I paesi dai quali si entra in Libia sono fondamentali per realizzare l'obiettivo del contenimento e i primi interventi di "aiuto" consistono nel rafforzamento delle misure e **strutture di sicurezza nelle aree del nord del Niger e del Ciad**, quelle desertiche, attraverso le quali avvengono i trasporti degli emigranti, dove non ci sono telecamere e dove comunque si continuerà a morire su rotte alternative, come sempre avvenuto in questi anni con numeri simili a quelli delle morti in mare. Il blocco militare è ovviamente presentato come azione per salvare vite umane che rischiano di morire nel deserto, concentrandole in hotspot, centri di assistenza ed identificazione, per definire il loro destino che sarà, perlopiù, il ritorno a casa. Si continua a lasciare a tempi successivi (e a fondi che non aumentano) quell'aiuto 'a casa loro' per "intervenire sulle cause profonde dell'emigrazione", come viene continuamente ripetuto.

18. Il vertice evita di collegare la lotta all'immigrazione irregolare - e alla criminalità ad essa collegata - **al necessario ripensamento e ampliamento degli ingressi regolari**, divenuti quasi impossibili in Italia e negli altri paesi europei, pur rappresentando un'opportunità come i dati demografici e alcune necessità del mercato del lavoro europeo stanno a dimostrare. Le difficoltà poste agli ingressi regolari continueranno ad alimentare i canali irregolari ed i traffici che li favoriscono, dato che la mobilità umana odierna sarà sempre meno affrontabile con i soli muri e chiusure.

## II - Le scelte italiane (nel tentativo di comprenderne le ragioni)

### a) La strategia adottata

19. La permanente fase pre-elettorale e l'alto grado di superficialità e strumentalizzazione politica hanno impedito i necessari e doverosi approfondimenti, ridotto il confronto politico a mera propaganda basata spesso su ingannevoli messaggi, ritardato e reso impossibile la definizione di una politica e una strategia complessiva inserite nella visione ampia e lungimirante che la materia

richiede. Si è diffuso ormai **un irresponsabile comportamento che falsa la realtà, alimenta minacciose percezioni** di invasione e moltiplica le paure al fine del consenso politico. Tale comportamento ha una dimensione scellerata. Esso impedisce infatti che la società italiana si prepari agli inevitabili cambiamenti in atto nel mondo: a fenomeni come questo delle migrazioni che sono epocali, che coinvolgono anche l'Italia e l'Europa e che richiedono attento studio della realtà, analisi, approfondimenti, visione lungimirante per rendere tali cambiamenti un'opportunità per il bene comune, superando chiusure e nostalgici quanto inutili conservatorismi che servono solo a ritardare e quindi a non affrontare i cambiamenti sociali nel modo e tempo giusti.

20. L'Italia ha commesso molti errori, per sottovalutazione, continua impreparazione, politiche e decisioni a singhiozzo **nell'incapacità di dotarsi di una politica nazionale complessiva** sulla materia, dilaniata com'è dalle contrapposizioni partitiche, aggravate da rigidi campanilismi delle autonomie territoriali e istituzionali, dall'incapacità dei partiti sensibili al tema di elaborare una narrazione convincente e proposte sostenibili, da iniziative politiche improvvisate e in ordine sparso. E ancora, per la subalternità ai sondaggi e ai mutevoli umori di una società iper-critica, iper-esigente, iper-sensibile, iper-litigiosa, per incapacità di governare le emergenze-non-più-tali invece di subirle ripetutamente, sottovalutando perfino esemplari esperienze di sindaci che dimostrano il contrario, per debolezza negoziale con gli altri Stati europei, per i ritardi nelle decisioni che dovrebbero essere prese nel preciso momento in cui sono richieste.

21. Il governo in carica dal dicembre 2016 ha capito che **era giunto il momento delle decisioni**, lasciando praticamente all'iniziativa del ministro dell'Interno molti dei difficili compiti da affrontare: i) recuperare anni di ritardi, sottovalutazioni e gestione emergenziale della presenza di immigrati e rifugiati, ii) convincere l'Ue e gli Stati membri della necessità di politiche comuni e di condivisione, insieme al superamento di normative e vincoli esistenti, iii) tranquillizzare una pubblica opinione sommersa da strumentalizzazioni politiche che hanno prodotto percezioni della realtà sproporzionate con conseguenti esagerate paure e crescenti spaccature e contrapposizioni nella società, iv) combattere il 5 traffico e la tratta di esseri umani che ha assunto livelli di criminalità non più tollerabili, v) gestire l'accoglienza trovando spesso argini invalicabili a livello territoriale, vi) coordinare i salvataggi in mare e gestirli in modo sicuro combattendo le infiltrazioni criminali, vii) governare i flussi, ormai alquanto fuori controllo, sapendo che ciò avrebbe anche facilitato il consenso degli Stati europei per l'applicazione delle ripartizioni dei richiedenti asilo e per la modifica dei vincoli ormai superati, viii) intervenire con l'Ue sulle cause delle migrazioni, in particolare in Africa, ix) rafforzare l'impegno per la stabilizzazione della Libia, puntando anche sulle autorità a livello territoriale e costruendo nuovi rapporti di fiducia, x) coinvolgere le istituzioni libiche e dei paesi di transito nella lotta ai traffici di esseri umani, xi) favorire e sostenere l'impegno per la tutela dei diritti umani e la protezione degli emigranti. Compiti che toccano diverse competenze ministeriali e che **dovrebbero essere quindi coordinati dalla presidenza del Consiglio**. L'iniziativa del ministro Marco Minniti ha però prevalso, anche perché ha dimostrato forte determinazione e alcune chiare idee sulla strada da percorrere.

22. Il sistema di accoglienza italiano, data anche la chiusura dei paesi europei e dei 2/3 dei comuni italiani, era messo a dura prova, specie di fronte ad arrivi massicci e concentrati nel tempo, con un sentimento sempre più diffuso di insofferenza e spesso di rifiuto, anche in persone normalmente aperte e disponibili, fino a vere e proprie manifestazioni di intolleranza, apartheid, disprezzo, razzismo, **con rischi di tensioni molto forti, di cui il rifiuto dei sindaci e le barricate erano i primi segnali**. In un simile contesto di contrapposizione crescente e lacerante, con un'escalation della violenza verbale e delle manifestazioni xenofobe, senza alcuna possibilità di vero confronto, a nulla potevano servire i dati che dimostravano l'assoluta accettabilità dei numeri e i falsi allarmismi, specialmente se ogni comune italiano avesse fatto la propria piccola parte

nell'accoglienza, definita in tre immigrati ogni mille abitanti per il periodo relativo all'esame del loro status. Già il 5 luglio, alla Camera, il ministro Minniti rilevava (senza destare lo scalpore suscitato da frasi analoghe ribadite sei settimane dopo) che in gioco è "non la perdita di consenso di breve periodo ma la tenuta del tessuto connettivo del nostro Paese, un pezzo del futuro della nostra democrazia". È un dovere di chiunque abbia responsabilità politiche non sottovalutare le tensioni sociali. Il livello in cui sono giunte richiedeva, ad avviso di molti, qualche provvedimento per disinnescarle, anche al fine di preparare le condizioni necessarie per elaborare politiche lungimiranti e il più possibile condivise.

23. Una delle condizioni, valutata anche in base alle sollecitazioni delle Commissioni parlamentari competenti, era il **governo dei flussi**, la dimostrazione della capacità di poterlo fare. Esso avrebbe inoltre permesso un'accoglienza e una distribuzione sul territorio italiano meno affannosa. Governare i flussi avrebbe rappresentato, sempre nella visione governativa, un'arma per contenere il traffico di esseri umani e la criminalità ad esso collegata. Il codice di condotta delle Ong entrava in questa visione: regolare i salvataggi per non favorire i trafficanti e per garantire maggiore sicurezza agli operatori nel momento in cui la guardia costiera libica si accingeva ad assumere la responsabilità del coordinamento nelle proprie acque territoriali e in quelle dichiarate di propria competenza per il soccorso, fino a 70 miglia dalla costa.

24. Stando ai dati dell'UNHCR (tra gennaio e giugno 2017), gli emigranti in arrivo dalla Libia provengono principalmente da: Nigeria 14120, Guinea 9193, Costa d'Avorio 8635, Bangladesh 8241, Siria 6036, Gambia 5689, Senegal 4834, Mali 4825, Marocco 4712, Eritrea 4536, Sudan 3983, Ghana 2857, Pakistan 2669, Iraq 2324, Camerun 2152, Somalia 2122, Algeria 1747, Sierra Leone 970, R. D. Congo 688, Tunisia 580, Etiopia 565, Afghanistan 538. **Non tutti fuggono da situazioni di conflitto, persecuzione, disastri naturali, fame.** Il loro destino finale è comunque gestito da trafficanti libici che agiscono indisturbati grazie all'assenza di solide istituzioni e al pieno controllo del territorio. È quindi giusto rafforzare al massimo gli interventi a favore della Libia per farla uscire dalla complessa e complicata odierna situazione: con un ampio e prolungato lavoro di pacificazione, stabilizzazione, ricostruzione istituzionale, politica e sociale, rilancio dell'economica, affermazione dei diritti fondamentali finora ignorati.

25. Il riconoscimento internazionale del Consiglio presidenziale di Tripoli ha permesso di avere un interlocutore con il quale poter definire alcuni di questi interventi e puntare al **massimo coinvolgimento delle autorità territoriali**, a partire dalle regioni più coinvolte nei traffici e nella tratta. Da qui nascono gli incontri con 14 municipalità, prima a Tripoli e poi a Roma, e l'avvio di relazioni 6 costruttive con i sindaci, alla ricerca di una reciproca fiducia. "Riusciremo a sconfiggere i trafficanti e a gestire le migrazioni se conquisteremo i cuori e le menti di chi è sul posto". La convinzione del ministro punta su una vera alleanza e uno scambio: "ci aiutate a far finire i traffici sui migranti e noi vi aiuteremo a costruire percorsi alternativi". I sindaci hanno risposto mostrando non solo interesse, voglia di cambiare, ma presentando progetti concreti, socio-sanitari, educativi, formativi, infrastrutturali, produttivi, finalizzati a sottrarre i giovani alla criminalità, che rappresenta oggi una delle principali fonti di reddito, con una nuova attenzione al rispetto dei diritti umani. L'Ue finanzierà tali progetti.

26. Il governo dell'emigrazione richiede anche il **controllo dei flussi in entrata in Libia dai paesi confinanti**. Niger e Ciad diventano così, anch'essi, paesi prioritari per l'attuazione della strategia italiana ed europea. Le loro regioni settentrionali e i confini saranno controllati da militari e polizia e gli emigranti saranno condotti in centri di transito, dislocati sul territorio, sotto la protezione delle organizzazioni dell'ONU: per l'assistenza, le cure, l'identificazione, l'accertamento del loro status, il sostegno al ritorno dignitoso nel proprio paese. Anche il Mali, importante paese di transito, entrerà tra i destinatari degli aiuti europei per potenziare i controlli.

27. **L'OIM e l'UNHCR sono chiamate ad essere i garanti della protezione** dei migranti nei centri di transito, ad aiutarli e sostenerli nel nuovo cammino che potrebbe essere molto lontano dalle speranze per cui l'avevano iniziato. La prima orienterà e accompagnerà i ritorni, la seconda valuterà le richieste di asilo e le possibili destinazioni nei paesi europei.

28. **Anche i paesi di origine saranno aiutati**, secondo la strategia del migration compact, rafforzando la cooperazione bilaterale e quella con l'Ue. Talvolta, nel dibattito politico si fa riferimento all'esigenza di un "piano Marshall" per l'Africa ma l'Ue ritiene, come sottolineato anche nel vertice di Parigi, che gli accordi e gli strumenti attualmente in vigore siano già consistenti. La proposta italiana di dedicare alle iniziative per la "gestione" dell'immigrazione una quantità di fondi europei analoga a quella messa a disposizione per la Turchia sta comunque facendo strada.

## b) Alcuni doverosi commenti

29. La strategia e il piano italiano hanno una loro coerente logica e un rigore attuativo che vanno evidenziati e valorizzati perché rari nelle politiche in tema di migrazioni e di rapporti con i paesi coinvolti. Il punto, grave, inaccettabile, **è la delega alla Libia della gestione dei flussi, che rende criticabile tutto l'impianto e per nulla credibili** le affermazioni sulla conformità al "diritto internazionale", sulla tutela dei "diritti umani", sull'"interesse dei migranti", la "loro protezione e il loro benessere". Si intende, cioè, replicare, senza porsi troppe domande, la politica di 'spostamento delle frontiere' inaugurata con la Turchia alla fine del 2015.

30. Tramite il Consiglio presidenziale l'Italia ha delegato ad alcune forze libiche il problema che l'assillava. L'ha fatto girandosi dall'altra parte rispetto alle conseguenze immediate di tale scelta per gli emigranti, tra cui molte donne e bambini. In questa delega incondizionata ad improvvisate 'forze di sicurezza' le Ong, e con loro quella parte dell'Italia attenta ai diritti umani, al valore e alla dignità di ogni persona, hanno visto **uno sfregio alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue**: "La dignità umana è inviolabile e deve essere rispettata e tutelata", "ogni individuo ha diritto alla vita ed all'integrità fisica e psichica", "nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti né può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù". Hanno visto la **negazione di principi fondamentali della Costituzione italiana** che "riconosce e garantisce i diritti fondamentali dell'uomo" e il "diritto di asilo". Hanno anche visto la possibilità dell'implicita sconfessione dell'art. 3 della recente legge sul delitto di tortura (14.7.2017 n. 110) che proibisce "il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura", dato che in Libia **i migranti subiscono tutto ciò che le nostre leggi considerano inammissibile**: trattamenti inumani, sequestri di persona, ricatti, torture, abusi, stupri, lavori forzati, schiavismo. È delegato ad altri ma è pur sempre un respingimento verso quelle condizioni disumane e criminali.

31. Le Ong italiane ed europee hanno valutato di non poter accettare questa contraddizione che rappresenta anche la negazione dei principi fondamentali di umanità, indipendenza, neutralità, imparzialità, codificati anche dai trattati internazionali e dalle norme europee e italiane. Anche quelle che hanno sottoscritto il codice di condotta hanno presto preso le distanze e alcune hanno **cessato le attività nel Mediterraneo centrale per non divenire complici** di una simile strategia. Qualcuno l'ha eloquentemente definito "codice di distrazione di massa": oltre al depotenziamento delle attività delle Ong e del loro ruolo di testimoni della grave situazione nel Mediterraneo, ha infatti avuto una funzione di diversivo rispetto a quanto si stava mettendo in atto con la cessione dei problemi a forze libiche improvvisate dietro congruo compenso.

32. **L'attacco e la criminalizzazione delle Ong è sembrato infatti far parte di un ben diverso e ampio progetto**: spostare il problema in Libia e nei paesi confinanti, aiutandoli e affiancandoli

nell'opera di contrasto all'emigrazione verso l'Europa. Cercando così di nascondere le gravi responsabilità dei paesi europei per aver rifiutato di elaborare una politica di gestione del fenomeno migratorio con una visione all'altezza delle sfide che la globalizzazione pone a tutti. È un segno di debolezza politica e di baratto dal sapore neocoloniale, che apre a molti punti interrogativi, a partire dall'uso dei fondi dati a compensazione che potrebbero contribuire perfino ad alimentare la destabilizzazione nel paese. Si tamponano in ogni caso, allontanandole, le difficoltà di una situazione che l'Italia e l'Ue dovranno comunque imparare a fronteggiare, dimostrando di saper affrontare i problemi globali, comunque ineludibili.

33. Nella serie dei provvedimenti governativi del 2017 **continuano a rimanere troppo in sordina**, pur essendo strettamente collegati e complementari, **temi fondamentali** quali l'accoglienza dignitosa, la sana integrazione e le azioni per facilitarla, il rispetto dovuto ad ogni persona senza alcuna discriminazione su base etnica, religiosa, di colore, l'apertura agli ingressi regolari oggi negati, la protezione dei rifugiati, la preparazione all'inevitabile costruzione di una società multirazziale. Mancano ancora, cioè, l'indispensabile visione complessiva e un altrettanto complessivo piano entro cui definire con coerenza le decisioni politiche attuative, uscendo dalla logica strettamente securitaria e superando l'ormai nociva legge Bossi-Fini. LINK 2007 non ha mancato di presentare in merito [alcune proposte](#).

34. **Le Ong operanti in mare hanno subito un attacco che ha assunto aspetti spietati** e bassamente strumentali, certamente non giustificati da limitate manchevolezze, d'altronde ancora tutte da calibrare. Le vite salvate in mare, coprendo il vuoto lasciato dalle istituzioni, sono divenute un problema, fino a giungere alla 'criminalizzazione della solidarietà'. Il fatto che tale attacco e tali strumentalizzazioni siano venuti dalla politica in modo alquanto esteso, compresa parte di quella normalmente vicina alle organizzazioni della società civile e alle loro istanze rimane qualcosa da valutare attentamente, da ambe le parti. Si è consumata, in ogni caso, una frattura. **Le Ong dovranno ora sapere agire in questo nuovo contesto**. Sono consapevoli che le decisioni governative, giuste o sbagliate che siano, vanno rispettate, pur continuando a chiederne le necessarie revisioni con forza e risolutezza. Lo stesso vale per le decisioni europee. Per poterlo fare al meglio, è necessario mantenere aperto il dialogo con le istituzioni, attraverso il quale possono essere più facilmente recepiti i suggerimenti, le istanze e le proposte operative.

35. I valori solidaristici vissuti dalle Ong umanitarie **non possono essere piegati alle esigenze politiche del momento**, pena l'annullamento di ciò che dà senso alla loro esistenza e al loro lavoro. I principi umanitari, in particolare, hanno un valore irrinunciabile. Essi sono anche lo strumento per elaborare, sempre in modo libero e indipendente, mediazioni e compromessi utili a venire comunque incontro alle necessità dei profughi o delle persone in pericolo, particolarmente nei contesti di conflitto, obbedendo all'imperativo umanitario. È la capacità di discernimento, da esercitare autonomamente di volta in volta, che permette alle Ong umanitarie di operare anche nelle situazioni più difficili, talvolta al limite. Il "codice di condotta" ha quasi perso di significato a seguito dei "salvataggi" dei libici e del blocco delle partenze dalla Libia. Nessuno può illudersi, però, che le spinte migratorie non riguarderanno più la rotta del Mediterraneo. Prima o poi ci sarà una ripresa e non dovrà mai più trovare impreparata l'Europa. Le principali reti delle Ong italiane, in coordinamento con quelle europee, potrebbero assumere la responsabilità di proporre un codice che, riprendendo quello esistente, ne corregga l'impostazione, le contraddizioni, le ambiguità, a partire dalle sue finalità.

36. Il ministro Minniti afferma di essersi posto "l'obiettivo di togliere la parola emergenza dalle politiche per l'immigrazione". Ma il modo in cui l'ha fatto è stato esageratamente affrettato e **nell'indifferenza per il destino delle persone nelle mani di aguzzini**. Avrà avuto i suoi motivi, alcuni forse non divulgabili. Avrà anche ritenuto che, per iniziare a mettere fine ai traffici lungo la

rotta migratoria, occorresse innanzitutto renderli senza sbocco, seguendo una logica dei due tempi di cui solo il primo è certo, quello che danneggia gli emigranti. L'unica attenuante è che l'Italia si è trovata sola, nella chiusura degli altri Stati europei, ad affrontare un problema la cui carente gestione ci rendeva paradossalmente poco credibili in ambito europeo e che divide ormai la società italiana, contrapponendo le fazioni in un crescendo incattivito. L'obiettivo del governo dei flussi poteva però, con la stessa determinazione, essere raggiunto in modo diverso e più attento alle persone e alle loro sofferenze. Inserendolo in una più ampia visione che tenesse presente la variegata complessità della materia, come anche LINK 2007 [ha proposto](#) consigliando un approccio che contemplasse contemporaneamente: l'emersione e regolarizzazione dell'esistente e la fine della fase emergenziale, il freno agli ingressi irregolari, iniziative per rimediare al caos in Libia ed aiutare gli emigranti ivi costretti, interventi lungo la rotta migratoria e nei paesi di provenienza con nuove politiche di cooperazione. **La visione securitaria non può, da sola, contribuire alla gestione delle migrazioni.**

37. "Io sui diritti e l'accoglienza farò una battaglia personale" ha recentemente affermato pubblicamente il ministro: "penso che bisogna governare i flussi migratori senza perdere l'umanità, ... per quanto mi riguarda, il rispetto dei diritti umani è fondamentale: su questo mi gioco la mia persona"; e ha chiesto severità nel giudizio sul suo operato, "se non mi impegnerò su quanto sto dicendo". È difficile riscontrare la coerenza tra questo impegno e l'operazione dei due tempi che ha considerato prioritaria solo la fase del respingimento e quindi dell'abbandono di almeno 3-400 mila persone nelle mani di aguzzini, a subire vessazioni, stupri, torture, ricatti, ormai ben documentati. Senza pensare a soluzioni alternative tendenti al riscatto di queste persone ma limitandosi forse a qualche aiuto da far giungere tramite organizzazioni umanitarie che, peraltro, non accetteranno alcuna manipolazione né di perseguire finalità a loro estranee. La sfida della coerenza va però accolta, controllando le scelte del governo italiano passo dopo passo, denunciandone le storture, tallonandolo severamente sugli impegni assunti - come lo stesso Ministro dell'Interno ha chiesto di fare sulla concretezza e la rapida attuazione delle sue affermazioni -, instaurando comunque quell'indispensabile dialogo che in questi ultimi tempi è stato inesistente: e se ne sono visti i risultati. L'annunciato piano di integrazione nazionale sarà certamente un primo importante momento di verifica.

### III - La necessità di definire un'ambiziosa politica africana

38. A Parigi è stato affermato che non serve un "piano Marshall" per l'Africa. L'Ue è già il "donatore più importante" ed esistono strumenti per rendere questo impegno maggiormente efficace. La limitatezza delle risorse finanziarie impedisce che l'Ue e i singoli Stati membri possano programmare, in questa fase, il raggiungimento dello 0,7% del PIL come deciso a livello internazionale, da destinare alla cooperazione per lo sviluppo dei paesi meno avanzati. Sembra che l'Europa intenda quindi **affrontare i nuovi impegni soprattutto** attraverso spostamenti e razionalizzazioni di risorse, che non possono rispondere alle nuove sfide.

39. È vero che le cifre impegnate sono consistenti ma rimangono pur sempre limitate rispetto alle necessità e al numero di persone coinvolte. E non trovano corrispondenza rispetto alle intenzioni, alle dichiarazioni e agli auspici continuamente ripetuti. I fondi per mantenere le mucche europee si trovano e sono rilevanti, ci viene fatto notare da esponenti africani di fronte al costo della politica agricola europea: il valore di alcune decine di persone nel continente africano continua ad essere considerato inferiore a quello di una sola di queste mucche. Gli stessi accordi economici, gli EPA, sono stati elaborati in modo tale che sia sempre l'Europa, nel rapporto di partenariato, a beneficiarne maggiormente, con scambi diseguali, dumping, basati anche su prodotti europei

sovvenzionati che rendono meno competitivi i prodotti africani. Eppure, da decenni i dirigenti politici e sindacali del continente continuano a ripetere all'Europa: **“o vi prendete i nostri prodotti, permettendoci di continuare a produrre, oppure sarete costretti a prendervi la nostra manodopera”**.

40. Sul nesso tra migrazioni e sviluppo molti sono gli studi e le proposte, anche da parte di [LINK 2007](#). Molte sono anche le iniziative messe in atto, con risultati interessanti ma ancora troppo limitati. Le ragioni che portano ad emigrare sono normalmente legate alla mancanza di fiducia e speranza nel futuro del proprio paese. Ad ognuno dovrebbe essere garantito il diritto di non dover emigrare, al pari di quello di poterlo fare, ma ciò richiede che vi siano le condizioni per potere riappropriarsi del proprio destino, riconsiderando il valore del vivere nella propria terra per costruirvi il proprio futuro. **La cooperazione internazionale, nelle sue molte articolazioni nazionali e internazionali, può avere un ruolo primario, anche se non risolutivo, ma va intesa correttamente, coordinando le varie iniziative e i vari strumenti in una comune strategia di intervento.**

41. **L'aiutiamoli “a casa loro”** deve diventare strumento di cambiamento per una globalizzazione più giusta e più equa, attenta ai cambiamenti climatici e alla salvaguardia dell'ambiente, con una svolta di 180 gradi nei partenariati internazionali ed in particolare con l'Africa. La sicurezza passa anche, in modo determinante, attraverso la giustizia e la solidarietà più che attraverso gli eserciti e le armi. La politica dovrebbe convincersene. Anche le diaspore africane, quelle più organizzate e inserite in Italia e in Europa, possono fornire un valido contributo alla definizione delle politiche e delle priorità, legando **immigrazione e sviluppo**. Il transnazionalismo degli immigrati deve diventare l'occasione per un transnazionalismo dei territori, con diffusi partenariati tra Italia/Europa e paesi di origine, capaci di costruire rapporti di cooperazione negli ambiti di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale.

42. Una rinnovata politica africana e un nuovo, condiviso e lungimirante piano **per e con l'Africa** dovranno essere definiti. Tra trent'anni, cioè domani, il continente raddoppierà la sua popolazione, trovandosi con circa 700 milioni di persone attive, soprattutto giovani. La sola Nigeria supererà la popolazione dell'intera Ue in continuo calo demografico. Sono dati che vanno letti insieme a quelli sugli effetti dei cambiamenti climatici, che sembrano non provocare ancora le allarmanti preoccupazioni che meritano. Un piano per l'Africa dovrà necessariamente essere **accompagnato da un'attenta e trasparente valutazione della cooperazione realizzata**, nell'insieme e per ogni singolo paese, per mettere in luce tutte le incoerenze e gli effetti perversi che contraddicono le intenzioni, a partire dalla corruzione, individuare in modo trasparente i reali risultati, i veri 'beneficiari', i ritorni per l'Ue e gli Stati membri e quelli per i paesi africani. È giusto, anche per garantire continuità ai partenariati per lo sviluppo, che ci siano interessi e convenienze in entrambe le parti, ma devono essere equi, mentre spesso i dati riportano un ritorno tre volte superiore all'investimento realizzato, quando non il diffondersi di vere e proprie forme di economia di rapina. 43. Solo la correzione delle incoerenze e degli effetti perversi della cooperazione e dei relativi accordi economici, solo la formazione di istituzioni credibili e di una classe dirigente preparata, anche eticamente, potranno rendere credibili ed efficaci **le politiche e gli interventi finalizzati alle “cause fondamentali dei fenomeni migratori”**, compresa la mobilità umana basata sulla semplice, naturale e generale volontà di migliorare le condizioni di vita per sé e la propria famiglia, come insegnano i 200 mila italiani che lasciano ogni anno l'Italia.

## IMMIGRAZIONE E ASILO

### AGIRE CON RAZIONALITÀ E VISIONE DI LUNGO PERIODO, NEL RISPETTO DELLE PERSONE E DEI PRINCIPI DI UMANITÀ, GIUSTIZIA, COOPERAZIONE.

---

28 Luglio 2017<sup>43</sup>

Lo scorso 17 gennaio le Ong della rete LINK 2007 hanno reso pubblico un articolato documento come contributo alla definizione di una politica complessiva dell'Italia ed una coerente normativa per governare l'immigrazione chiudendo la fase emergenziale. Si suggeriva in particolare di inserire il Piano del Viminale in un più vasto Programma del Governo, data la complessità e l'ampiezza della materia che non deve né può essere ridotta alle pur fondamentali competenze del ministro dell'Interno. Nei mesi successivi si è assistito, invece, ad un'accentuazione dell'iniziativa del ministro, sia a livello nazionale che europeo e internazionale, con apprezzabili segnali di maggiore sistematicità e complementarità tra interventi interni ed esterni ma con una visione ed una conseguente strategia politica inevitabilmente – e forse intenzionalmente – di breve termine.

**L'attenzione politica italiana.** Invece di esaltare l'umanità dimostrata nell'impedire che si ripetessero in mare tragedie di enormi dimensioni come quelle a cui le istituzioni europee hanno assistito, lanciando solenni "mai più"; invece di premere per il Nobel alla guardia costiera, ai volontari, alle volontarie, alle forze impegnate nei salvataggi, per lo straordinario lavoro svolto quotidianamente, anche in condizioni di grande difficoltà, con competenza, professionalità, profonda solidarietà umana; invece cioè di esprimere l'orgoglio del paese, l'attenzione politica italiana è stata ultimamente assorbita dall'ossessione dei "troppi" arrivi, delle "troppe" vite umane salvate, delle "troppe" Ong umanitarie presenti in mare (dimenticando i "mai più" di pochi mesi prima) e dai "troppi" dinieghi europei. La permanente fase pre-elettorale e l'alto grado di superficialità e strumentalizzazione politica hanno impedito i necessari e doverosi approfondimenti, ridotto il confronto politico a mera propaganda elettorale basata spesso su ingannevoli messaggi, ritardato e reso impossibile la definizione di una politica e una strategia complessiva inserite nella visione ampia e lungimirante che la materia richiede.

**L'attenzione europea.** Schematizzando, è stata duplice. Da un lato quella della Commissione, moderatamente aperta alle ragioni dell'Italia e indirizzata verso forme nuove, più eque e verificabili, di partenariato con i paesi africani; e dall'altro quella degli Stati membri sordi alle richieste italiane e ai doveri comunitari di solidarietà (definiti dall'art. 80 del TFUE "*sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*") e prudenti di fronte ad impegni aggiuntivi per rafforzare, i partenariati con i paesi mediterranei e sub-sahariani. L'evocazione di un "piano Marshall" rimane una chimera e l'"aiuto a casa loro" viene collegato a limitati stanziamenti, decisi spesso spostando risorse da un capitolo all'altro, mentre crescono le forniture di armi ai paesi in conflitto e persistono protezionismi a svantaggio di economie più deboli. Rimangono poi molto lontani dall'assunzione delle proprie responsabilità i paesi europei che, attaccando la Tripolitania e armando fazioni fanatiche in Cirenaica, senza prevederne e governarne le conseguenze, hanno fortemente contribuito alla destabilizzazione della Libia ed

---

<sup>43</sup> Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

all'attuale caotica situazione. Sono gli stessi che, come altri d'altronde, mantengono rapporti economici e commerciali tendenti, in particolare nelle ex colonie, a rafforzare sistemi iniqui e spesso oppressivi, ad alimentare corruzione, a produrre disparità crescenti, generando sacche di povertà sempre più vaste e concentrazioni di ricchezza sempre più ristrette, fino a spingere all'emigrazione. D'altro canto, ostentando una strumentale retorica identitaria, altri paesi europei sembrano voler ritornare a quel passato segnato dai muri e dalle repressioni da cui sono usciti non molto tempo fa anche grazie alla solidarietà europea. Sul tema dell'immigrazione e dell'accoglienza potrebbe giocarsi il futuro dell'Unione.

**Ritardi ed errori.** L'Italia ha accumulato ingiustificabili ritardi nel capire e nel prepararsi a gestire il crescente fenomeno della mobilità umana e l'accoglienza di profughi e rifugiati; anche al fine di renderli un'opportunità, come è stato per altri paesi. Ha inoltre commesso molti errori, per sottovalutazione, continua impreparazione, **politiche e decisioni a singhiozzo** nell'incapacità di dotarsi di una complessiva politica nazionale sulla materia, dilaniata com'è dalle contrapposizioni partitiche, aggravate da rigidi **campanilismi delle autonomie territoriali e istituzionali e da politici che si muovono in ordine sparso**, esportando divisioni e contraddizioni, senza alcuna attenzione agli interessi nazionali. E ancora, per la subalternità ai sondaggi e ai mutevoli umori di una società orientata all'*iper* (*iper-critica, iper-esigente, iper-sensibile, iper-litigiosa ...*), per incapacità di governare le emergenze-non-più-tali invece di subirle ripetutamente, sottovalutando perfino esemplari esperienze di sindaci che dimostrano il contrario, per debolezza negoziale con gli altri Stati europei, per i ritardi nelle decisioni che dovrebbero essere prese nel preciso momento in cui sono richieste. È in parte anche questa l'immagine che si ha dell'Italia quando si affrontano i temi migratori in Europa, che in parte offusca l'autorevolezza acquisita nell'aver tenuto alti i valori della solidarietà, della vita e della dignità di ogni persona, salvando, soccorrendo, accogliendo con grande impegno e generosità.

**Sei mesi da mettere a frutto.** Le manchevolezze del passato possono però aiutare a fare meglio e a fare presto. Il 2017 ha visto un **particolare sforzo governativo** nel tentativo di ottimizzare la gestione dell'accoglienza (da elogiare per la generosità e dedizione dimostrate da molte persone e amministrazioni) e nel rafforzamento delle intese con i paesi di transito e di provenienza dei migranti, anche per contenere l'entità dei flussi irregolari. I prossimi sei mesi saranno preziosi per consolidare questi sforzi, puntando su **una strategia politica più ampia, che parta dalle persone e dai principi di umanità e solidarietà** e che consideri parallelamente e contemporaneamente i diversi aspetti della questione, interni ed esterni, perché connessi e inscindibili. È ormai in gioco la tenuta del tessuto connettivo dell'Italia, divisa sulla questione migratoria e con crescenti manifestazioni di insofferenza, spesso provocate da strumentalizzazioni politiche e da un'affannosa gestione del sistema di accoglienza, ma reali e crescenti, che devono essere prese in seria considerazione e a cui deve essere fornita un'adeguata risposta. Occorre **conciliare due doveri dello Stato**: 1) quello di proteggere i propri cittadini, anche di fronte a paure prodotte solo da ingannevoli percezioni, di vigilare i confini, di regolare gli ingressi in modo corrispondente alle capacità, ai bisogni e alle possibilità di sana accoglienza e integrazione; 2) quello di agire in coerenza con il senso di umanità, il dovere di solidarietà, i diritti umani, gli obblighi costituzionali e internazionali.

**Le priorità per l'Italia.** Riprendiamo, di seguito, alcuni tra gli aspetti a nostro avviso più rilevanti, ben sapendo che la materia è molto più complessa e richiede analisi e proposte ben più ampie. Si tratta comunque di priorità e LINK 2007 ritiene che debbano essere affrontate presto e in modo sistemico e complementare, con decisioni attuative sincrone, inserite in una visione e strategia politica complessive. Se **un fenomeno epocale come la mobilità umana deve necessariamente essere affrontato dall'insieme degli Stati con politiche e decisioni comuni, è opportuno evidenziare quanto l'Italia può fare con le proprie forze e indicare con le proprie idee** per rafforzare, integrare e ottimizzare la propria iniziativa, pur nell'indispensabile

quadro delle norme, strategie politiche ed azioni europee, anche per poter chiedere con più forza e a maggior ragione il sostegno dell'Unione e dei paesi membri e la modifica di quelle regole che sono ormai largamente superate dalla realtà dei fatti, a partire dal trattato di Dublino. Emersione dell'esistente e fine della fase emergenziale, freno agli ingressi illegali, iniziative per rimediare al caos in Libia ed aiutare i migranti, interventi lungo la rotta migratoria: sono i quattro capitoli che svilupperemo proponendo alcune riflessioni e proposte.

## A) Emersione dell'esistente e fine della fase emergenziale

Il controllo dei confini e la regolarizzazione degli ingressi possono essere credibili ed incisivi solo **mettendo fine alla situazione attuale** che conta circa 500 mila persone inserite da tempo nel nostro paese ma 'inesistenti' per lo Stato, il fisco, il sistema che produce convivenza e benessere collettivo.

**1. Regolarizzazione di quanti già lavorano in Italia.** Qualsiasi strategia politica dovrà prevedere la regolarizzazione del soggiorno per quanti già lavorano in Italia ad una certa data o abbiano avuto occasioni di lavoro durante l'ultimo biennio. Si tratta di togliere dall'irregolarità, su verifica individuale, tutti coloro che sono più facilmente integrabili perché inseriti nel lavoro o in altre attività legali. E' necessario farli emergere e procedere alla loro identificazione. Un'identità riconosciuta è la base per ogni processo di integrazione. **È un provvedimento indispensabile**, altrimenti alcune centinaia di migliaia di persone continueranno a rimanere irregolari e 'non visibili', con i rischi che ne possono conseguire in termini di precarizzazione, di sfruttamento, di isolamento, di condizioni favorevoli alla criminalità, di sicurezza. La regolarizzazione dovrà comprendere anche i richiedenti asilo che non abbiano ottenuto il riconoscimento ma che nel frattempo abbiano trovato lavoro. Sull'esempio di altri paesi europei, dovranno contemporaneamente essere attivate politiche che favoriscano la migliore integrazione, a partire dalla formazione professionale, linguistica, civica, sostenendo in questo i comuni e le regioni insieme alle comunità e alle reti dell'associazionismo presenti nei territori.

**2. Ingressi regolari per chiudere quelli illegali.** Non tutti gli immigrati fuggono dalla guerra, dalle calamità, dalla fame. Occorre prendere atto della crescente mobilità umana come fenomeno irreversibile e da governare, senza chiuderci entro improbabili muri. E' indispensabile quindi superare l'attuale legislazione e ristabilire quanto prima la possibilità e le modalità di ingressi regolari per lavoro, con regole precise, privilegiando i paesi con cui si sono stipulati accordi di cooperazione, tenendo presenti le necessità del tessuto sociale e produttivo, la bassa natalità e l'invecchiamento degli italiani ma anche l'opportunità che può derivare dal forte desiderio dei singoli immigrati di migliorare la propria condizione. **Solo l'apertura di canali di ingresso legali può facilitare la chiusura dei canali illegali** controllati normalmente da organizzazioni criminali. Procedere con misure di polizia o militari per il controllo dei confini non fermerà l'illegalità se al contempo non si adottano adeguati criteri di immigrazione regolare. Essi dovranno includere anche la migrazione circolare, garantendo la possibilità di ripetuti ingressi e uscite dal territorio in tutte quelle situazioni che trovano nella 'transnazionalità' dei migranti la migliore soluzione lavorativa e di integrazione, spesso con il duplice effetto positivo sull'Italia e sul paese di origine. Il lavoro regolare degli immigrati, occorre ricordarlo, permette sia il superamento in Italia della relativa evasione fiscale e contributiva (i regolari versano oggi annualmente 8 miliardi di euro, che supererebbero di molto i 10 con la regolarizzazione dell'esistente), sia un flusso costante di rimesse nei paesi di origine che rappresenta il più importante sostegno ai familiari e alle comunità

oltre che al reddito nazionale lordo di quei paesi (5 miliardi inviati annualmente dalle diaspore residenti in Italia).

**3. L'indispensabile coerenza.** Il superamento degli accordi di Dublino sui rifugiati e il ricollocamento distribuito in tutti i paesi europei, deciso dalle istituzioni europee ma attuato solo per un quinto delle persone previste, sono la strada maestra per sollevare l'Italia dalla pressione attuale, almeno per quanto riguarda i rifugiati e beneficiari di protezione. Gli egoismi stanno però prevalendo, pressati anche da pubbliche opinioni manipolate per conquistare facili consensi. Ovunque. Da parte nostra, dovremmo riuscire ad accelerare maggiormente le pratiche per il riconoscimento dello status di protezione, in modo da facilitare il ricollocamento nell'Ue. Ma anche **la distribuzione dei rifugiati e richiedenti asilo in tutti gli 8000 comuni italiani, invece dei soli 2600** che partecipano al sistema di protezione SPRAR, potrebbe essere di esempio a tutti i paesi europei e rappresentare un elemento di forte pressione politica sull'Ue. Se così avvenisse in Italia, si tratterebbe di una distribuzione media di 3 profughi ogni 1000 abitanti (un'incidenza tra le più basse in Europa): un'accoglienza, cioè, che non porrebbe difficoltà ad alcun sindaco italiano e che rimetterebbe nelle sue giuste dimensioni la percezione di invasione. Ma anche da noi l'egoismo e la ricerca a qualunque costo del consenso elettorale la fanno da padroni, rendendo difficoltosa l'uscita da questa gabbia mortale.

**4. Lo spostamento della frontiera europea.** Richiedere l'applicazione della direttiva 55/2001 del Consiglio Ue, come da alcuni autorevolmente suggerito, può rappresentare un gesto significativo nei confronti delle chiusure degli Stati membri. Adottata per i profughi dall'ex Jugoslavia, fissa norme "per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati" e per promuovere "l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza". La protezione garantisce una tutela fino ad un anno agli sfollati che "non possono rientrare nel loro paese d'origine" e qualora il sistema d'asilo non riesca a "far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento". È decisa dal Consiglio Ue e può essere sospesa con l'accertamento della possibilità del rimpatrio "sicuro e stabile". La direttiva potrebbe applicarsi agli afflussi dalla Libia, data l'impossibilità del ritorno immediato in quel contesto ancora insicuro. Ma la decisione spetta ad un Consiglio diversamente orientato, perché la via scelta pare ormai comprendere sia il superamento (arbitrario, in tutta evidenza) delle ragioni di insicurezza con la delega alle forze libiche di ogni incombenza in merito alle partenze e ai salvataggi in mare, sia **lo spostamento del controllo delle "frontiere europee"**, che è affidato ai paesi di transito dei migranti, come è stato fatto con la Turchia. Il tutto in ambio di "compensi" concordati. È un segno di debolezza politica e di baratto dal sapore neocoloniale: si tamponano così, allontanandole, le difficoltà di una situazione che l'Ue dovrà comunque imparare a fronteggiare dimostrando, nella sua identità comunitaria, di saper affrontare i problemi globali.

## **B) Freno agli ingressi illegali**

**5. Sincronia dei provvedimenti.** È un dovere dello Stato vigilare i confini, finché esistono e definiscono la sua entità (pur superata dalla finanza e dagli scambi globali). Ed è suo compito regolare gli ingressi in modo corrispondente alle capacità e possibilità di accoglienza e di sana integrazione, ai bisogni dell'economia e della società, ai trattati europei, agli accordi bilaterali in vigore, ai doveri definiti dal senso di solidarietà umana, dalle leggi e dalle convenzioni internazionali in materia di protezione e di asilo. Una politica italiana di ostacolo agli ingressi illegali e di contrasto alla criminalità che li incrementa può essere sostenibile e più incisiva solo se

**contemporaneamente:** i) **si modifica l'attuale normativa** italiana in materia migratoria, dimostratasi inefficace e inadeguata a far fronte alle attuali necessità e alla complessità delle migrazioni e della mobilità umana odierne, ii) si provvede alla **regolarizzazione e piena emersione** di quanti già sono inseriti in Italia senza alcun riconoscimento formale, indispensabile per la piena integrazione, iii) si riapre, in misura adeguata, la **possibilità di ingressi legali in Italia per lavoro**, con regole ben diverse dall'attuale decreto flussi (nel 2016 ha visto il rilascio o la conversione solo della metà dei pur limitati permessi di lavoro messi a disposizione, nonostante le richieste pervenute). I 'corridoi umanitari' per chi si trova in situazioni di grave bisogno rappresentano una prima valida apertura, da consolidare quindi, ma gli ingressi legali devono poter riguardare anche le altre tipologie di immigrazione ed altre, più consistenti, quantità.

**6. Allontanamenti e ritorni assistiti.** Dopo il completamento delle procedure di emersione, le necessarie verifiche e la più ampia regolarizzazione dell'esistente, diventa inevitabile l'allontanamento di chi ne rimane escluso non rientrando in alcun modo tra gli aventi diritto a rimanere in Italia o a proseguire il cammino per altri paesi europei. **L'allontanamento** è una delle prerogative dello Stato. Come qualsiasi provvedimento limitante la libertà individuale, deve avvenire nel severo rispetto dei principi e dei diritti fondamentali della persona sanciti dalla costituzione e dai trattati europei e internazionali. Per sanare l'esistente, è comunque conveniente procedere attuando **forme di ritorno assistito** o di sussidio per chi non è ammesso alla regolarizzazione, perfezionando modalità già operative con la collaborazione dell'Organizzazione mondiale per le migrazioni. L'espulsione con accompagnamento coatto dovrà essere limitata ai casi di criminalità, di recidiva nella trasgressione delle leggi, rispettando anche in questi casi le convenzioni internazionali e le direttive europee e assistendo il paese ricevente nella gestione dei casi più difficili e complicati, in particolare quelli legati al terrorismo. Sarà comunque l'apertura agli ingressi regolari, con norme appropriate, a rendere più facilmente realizzabili il blocco di quelli irregolari e gli allontanamenti.

**7. Contrasto al traffico di esseri umani e alla criminalità.** Inderogabile è l'azione di contrasto, severa e determinata, alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani, in collaborazione con le polizie europee e dei paesi africani, mediterranei e mediorientali, tenendo presente che talvolta le amministrazioni e le forze dell'ordine di tali paesi sono infiltrate dalle stesse organizzazioni criminali che dovrebbero essere combattute. Queste agiscono senza scrupoli e nel disprezzo della vita umana, sfruttando, abusando, sopprimendo ogni libertà e dignità, imponendo indicibili sofferenze, togliendo la vita, lucrando su viaggi insicuri e sempre più rischiosi via terra e via mare. Occorrerà quindi, al contempo, che sia garantita **la tutela e la protezione delle vittime** di tali organizzazioni, sia in Italia che nei paesi di origine e di transito.

**8. La percezione delle presenze e degli arrivi.** Come confermano i dati ISTAT (2016) **i dati non sono allarmanti**. L'**8,3%** della popolazione residente è costituito da stranieri, pari a **5 milioni** sul totale di 60,6 milioni. Qualche paragone nei paesi Ue: Austria 14,4%, Belgio 11,7%, Germania 10,5%, Spagna 9,5%, Gran Bretagna 8,6%, Svezia 7,8%, Francia 6,4%. In Italia, più della metà, il 52,14%, sono cittadini di paesi europei, 19,69% asiatici, 7,49% latinoamericani, 20,63% africani; con la popolazione di cittadinanza italiana nettamente in calo (nati meno morti = -204.675) e solo in parte bilanciata dalla popolazione straniera residente(+62.852). Anche gli sbarchi nel 2017 sono ad un livello poco superiore al 2016. Ma **la percezione degli italiani è tutt'altra:** quella dell'invasione. Essa deve essere presa in seria considerazione, data la fase di forti tensioni politiche e sociali sull'immigrazione, con le crescenti strumentalizzazioni, spesso a carattere xenofobo, che le alimentano spaccando sempre di più il paese. La responsabilità dell'accoglienza va tenuta distinta dagli obblighi di soccorrere e salvare ogni vita a rischio.

**9. Limitare e regolamentare gli arrivi.** Mentre il dovere di **soccorrere e salvare** non può mai venire meno, l'accoglienza deve tener conto anche delle effettive capacità di accoglimento, essere

regolata, gestita in modo tale che di vera accoglienza si tratti e non di umiliante, perdurante e rischioso 'parcheggio'. Per questo l'Italia chiede, giustamente, un'equa ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati con gli altri paesi europei. Anche la regolamentazione degli ingressi per lavoro, studio od altro legittimo motivo deve corrispondere a criteri analoghi basati su approfondite analisi delle necessità e delle possibilità. Regolamentare gli arrivi è un'opzione politica che **porrebbe problema solo se, nell'attuarla, venissero ignorati i principi** di umanità, giustizia, solidarietà, rispetto della dignità e del valore di ogni persona. Limitare gli arrivi in questa fase. Occorre comunque tenere sempre conto delle tensioni sociali quando queste raggiungono livelli tali da richiedere particolari attenzioni. Se guardiamo poi ai **paesi dell'altra sponda del Mediterraneo**, con grave instabilità come la Libia e con fragilità interne diversificate ma tutte inquietanti, l'afflusso continuo di migranti senza alcun controllo e la presenza di organizzazioni criminali che si arricchiscono e diventano potenti favorendone l'arrivo e lo sfruttamento rappresenta un ulteriore elemento di instabilità. **Limitare i flussi diventa in questa fase una necessità**, per le gravi carenze accumulate, per la pericolosa percezione delle presenze e degli arrivi, per la stabilità dei paesi. Ma non può avvenire puntando solo o soprattutto sullo strumento militare e repressivo che, come è sempre avvenuto, sposterebbe il problema piuttosto che affrontarlo alla radice, nelle differenti fasi, capendone il carico di umanità, di speranze e di sofferenza che contengono.

**10. Accordi migratori e di partenariato.** La via intrapresa dall'Italia e dall'Ue di specifici accordi con i principali paesi di provenienza e di transito è quindi opportuna ma andrebbe rafforzata e perfezionata in una prospettiva di lungo termine e di **vero vantaggio reciproco, con positive ricadute sulla popolazione**. Rispetto dei diritti umani, protezione dei migranti, lotta al traffico e allo sfruttamento, assistenza e tutela delle vittime, scambio di informazioni, identificazione delle persone, consenso ai rimpatri, modalità di ri-accogliimento sono alcuni degli **impegni che tali accordi devono prevedere**, insieme alla formazione dei corpi di sicurezza e delle strutture giudiziarie, alla lotta alla corruzione che gli stessi interventi potrebbero favorire, alla pluralità dei sostegni finanziari, economici, di cooperazione ed alla costruzione di partenariati **che non siano a senso unico e che durino nel tempo**. Essi dovrebbero contenere anche precise modalità per ingressi regolari in Italia e in Europa e per l'attivazione di corridoi umanitari a favore di persone in grave stato di bisogno in tali paesi.

## C) Rimediare al caos in Libia ed aiutare i migranti

**11. Ricostruzione istituzionale e sociale.** Dalla Libia arriva attualmente in Italia la maggior parte dei profughi. Stando ai dati dell'UNHCR (tra gennaio e giugno 2017), provengono principalmente da: Nigeria 14120, Guinea 9193, Costa d'Avorio 8635, Bangladesh 8241, Siria 6036, Gambia 5689, Senegal 4834, Mali 4825, Marocco 4712, Eritrea 4536, Sudan 3983, Ghana 2857, Pakistan 2669, Iraq 2324, Camerun 2152, Somalia 2122, Algeria 1747, Sierra Leone 970, R. D. Congo 688, Tunisia 580, Etiopia 565, Afghanistan 538. Non tutti fuggono da situazioni di conflitto, persecuzione o disastri naturali. La decisione del governo italiano e dell'Ue di rafforzare gli interventi a favore della Libia sono quindi corretti. Anche perché, per farla uscire dalla complessa e complicata odierna situazione, serve un ampio e prolungato lavoro di pacificazione, stabilizzazione e ricostruzione istituzionale, politica, economica e sociale. L'Italia non è ancora riuscita a coinvolgere tutte le parti in conflitto. Dovrà farlo maggiormente e tenacemente, altrimenti lo spazio politico sarà riempito da altri che, con interessi ben precisi, si mostreranno più attivi.

**12. Intempestivo l'affidamento dei salvataggi ai libici.** Per quanto riguarda i migranti rimane però inaccettabile l'immediato affidamento del loro salvataggio e della loro protezione alla guardia costiera e alle forze di sicurezza libiche, data l'insicurezza per i migranti in tutto il paese, l'impreparazione (la sola formazione tecnico-militare non è ovviamente sufficiente), la connivenza

con le organizzazioni criminali, basata anche su legami clanici, di segmenti delle istituzioni, sui quali sta indagando la Corte penale internazionale. Se fino ad oggi è stato impossibile, per evidenti ragioni di insicurezza e per la mancanza di accordi con i diversi leader e potentati tribali, senza i quali nulla potrebbe avere successo, **sembrano ora esserci segnali che possono incoraggiare la costituzione di centri di transito protetti** nei quali accogliere e proteggere i migranti sottratti ai trafficanti ed alle carcerazioni arbitrarie o tratti in salvo dalla guardia costiera libica.

**13. Centri di transito e protezione.** Si può iniziare da quelle aree che garantiscono una certa sicurezza, in particolare tra Tripoli e Misurata, per poi estendersi verso le coste orientali, secondo schemi comprovati in altri paesi altrettanto difficili e con centinaia di migliaia di profughi. Si tratta di un impegno umanitario urgente, da realizzarsi il prima possibile: centri aperti, rispettosi della libertà di movimento delle persone ma sicuri ed accoglienti per chi cerca protezione, assistenza, orientamento e sostegno nell'individuazione di opportunità a conferma del proprio progetto migratorio o alternative ad esso. Spetterà alle organizzazioni umanitarie internazionali e alle Ong con esse coordinate provvedere alla loro apertura, d'intesa con le autorità distrettuali e i sindaci, con il coinvolgimento e il supporto di realtà sociali ed economiche dei territori. **L'OIM, organizzazione internazionale per le migrazioni**, dovrebbe assumere il coordinamento di queste attività, dato lo specifico mandato ricevuto dalla Nazioni Unite, in coordinamento con l'**UNICEF** per la particolare attenzione dovuta al settore materno-infantile e ai minori non accompagnati, e con l'**UNHCR** per le richieste di protezione e asilo. Attenzione dovrà essere prestata alle comunità locali per far loro vivere questa presenza come un'opportunità. Intese e coinvolgimento a livello locale sono normalmente anche i principali fattori per assicurare la sicurezza degli operatori umanitari e degli stessi migranti e la necessaria mobilità.

**14. Assistenza, orientamento, sostegno, ritorno.** I centri dovranno fornire accoglienza, assistenza sanitaria, protezione, con particolare attenzione ai minori e alle donne, identificare i bisogni e le aspettative, ricongiungere i nuclei familiari, offrire consulenza, orientamento, sostegno nell'individuazione e realizzazione delle possibili scelte: dalla permanenza in Libia di fronte a reali occasioni di lavoro, al ritorno dignitoso e assistito nei paesi di origine, alla verifica delle condizioni per la richiesta di protezione internazionale, nel rispetto di ogni altra autonoma libera scelta. **L'UNHCR, Alto Commissariato ONU per i rifugiati**, grazie all'ampia esperienza acquisita, è l'organizzazione che potrebbe in tempi rapidi diventare il riferimento in Libia, come nei vicini paesi di transito, per tutti i richiedenti asilo, vagliandone le domande al fine del trasferimento nei paesi europei ed extraeuropei dei rifugiati che avranno diritto alla protezione. **OIM e UNHCR sono la principale e reale alternativa ai trafficanti di esseri umani** e, con esse, le organizzazioni umanitarie specializzate. Solo di fronte all'adozione di norme che aprano agli ingressi regolari in Italia e all'attivazione dei centri di transito attrezzati e protetti in Libia (Egitto e Tunisia), potrebbe essere pensata l'attivazione della procedura per riportarvi, via nave, le persone condotte in Italia dopo il salvataggio in mare ma di cui sia stata verificata l'assoluta impossibilità di rimanere sul territorio italiano.

**15. Formazione della guardia costiera e polizia libica.** Oltre al rafforzamento dell'addestramento della guardia costiera e delle forze di sicurezza libiche e alla loro responsabilizzazione in merito ai diritti fondamentali della persona ed alla lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, sarà necessario concordare forme di accompagnamento, agendo in affiancamento, per un congruo periodo di tempo al fine di indirizzare, educare, formare durante l'operatività nelle acque territoriali e sul territorio libici, nel rispetto dei diritti umani e della legge. La formazione dovrà particolarmente orientarsi alla lotta al crimine organizzato, alla liberazione dei profughi dalla schiavitù, dalla detenzione arbitraria e dallo sfruttamento da parte dei trafficanti. Una valutazione periodica delle attività della guardia costiera e della polizia relative ai migranti sarà auspicabile da parte italiana e dell'Ue che ne sostengono finanziariamente le attività.

Occorre, cioè, portarle ad un livello di professionalità, qualità e trasparenza di rilevanza almeno pari a quella che viene richiesta alle Ong operanti in mare dal codice di comportamento appena adottato.

#### **16. Accordi con le autorità nazionali e distrettuali. Con i nostri valori.**

La strada seguita dal governo italiano di favorire il dialogo politico tra le parti e di stabilire accordi anche a livello distrettuale e municipale, sia al nord che nelle regioni meridionali della Libia, sembra corrispondere alla realtà del paese e alla distribuzione dei poteri. Altre volte l'Italia si è trovata a confrontarsi con situazioni analoghe, come ad esempio in Somalia o in Afghanistan, accumulando esperienze e insegnamenti che potrebbero ora essere utili. Anche al fine del contenimento dei flussi migratori irregolari tali accordi sono indispensabili. In cambio dell'azione di contenimento, potranno prevedere la fornitura di strutture sanitarie, la realizzazione di pozzi per il bestiame e di strade per i commerci, l'organizzazione di sistemi scolastici eccetera. Il punto che deve però preoccupare il nostro governo e l'intera Europa è la tendenza ad una troppo **sbrigativa rinuncia ai nostri valori fondamentali, scaricando la responsabilità** della protezione delle persone, del rispetto dei diritti umani e della dignità di ogni essere umano, del rifiuto dello sfruttamento, della tratta e della schiavitù sulle tribù o su potentati clanici che non di rado basano la propria forza proprio sul potere di vita e di morte su ogni persona estranea al gruppo familiare o sociale, in particolare se proveniente da paesi lontani.

**17. In gioco sono i nostri valori.** Quali garanzie possono avere l'Italia e l'Europa dai governatori distrettuali, dai sindaci dai capi tribali? **Possiamo delegare ad altri**, incondizionatamente, la vita e la morte di persone che bussano alle nostre porte, **girandoci dall'altra parte?** Sono domande che dobbiamo porci e che i responsabili politici devono porsi prima di assumere decisioni senza ritorno. Rinunciare ai nostri valori e principi, così duramente conquistati, superando divisioni, guerre e odi secolari, che hanno reso l'Italia e l'Europa un esempio di convivenza pacifica, con un orizzonte comune a cui guardare per poter realizzare stabili sistemi di convivenza democratica, e rinunciare ai doveri che tali valori implicano, **potrebbe significare la nostra stessa fine**, come casa comune e come sistema valoriale identitario. Senza difendere i nostri valori e senza esigerne la difesa per quanto in nostro potere, li perderemmo, inevitabilmente. Ed altri valori – che lo vogliamo o no – li sostituiranno. Probabilmente non migliorandoci.

### **D) Interventi lungo la rotta migratoria**

**18. Rendere consapevoli i migranti.** Sarebbe quindi meglio - in ogni caso, ma in modo particolare tenendo presenti le condizioni che si stanno creando con le decisioni sempre più restrittive messe in atto in questa difficile fase – riuscire a convincere i migranti a non entrare in Libia, rendendoli consapevoli della reale situazione che incontreranno, nascosta loro dai trafficanti che li illudono con ingannevoli promesse lungo tutta la rotta, approfittandone e abusandone senza limiti.

**Una consapevolezza che deve iniziare negli stessi paesi di origine.** Chiunque è libero di migrare ma è bene che lo faccia in modo pienamente consapevole dei rischi e pericoli che l'immigrazione illegale comporta per sé e la propria famiglia e delle speranze immaginarie che troppo spesso si infrangono lungo la rotta migratoria, nei deserti, nelle città o nel mare. Le diaspore dei paesi africani presenti nel nostro paese potrebbero avere, allo scopo, un ruolo fondamentale, grazie anche alle testimonianze di quanti hanno vissuto la durezza dell'esperienza migratoria sulla propria pelle. Come importante può essere il loro ruolo per favorire forme di cooperazione transnazionale, in particolare a livello territoriale, ancora poco potenziate (si veda il documento di LINK 2007 "[Migrazioni e cooperazione internazionale per lo sviluppo](#)").

**19. Nuove ragioni per vivere nella propria terra.** È necessaria anche una seconda consapevolezza. Le speranze che portano ad emigrare sono normalmente legate alla mancanza di fiducia, di prospettive, di speranza nel futuro del proprio paese. Ad ognuno dovrebbe essere garantito **il diritto di non dover emigrare**, di non essere forzati a farlo, al pari di quello di poter emigrare. Ciò richiede che vi siano le condizioni per potere riappropriarsi del proprio destino, riprendere in mano la propria vita (come invitava a fare il presidente Thomas Sankara) riconsiderando il valore del vivere nella propria terra per costruirvi il proprio futuro. Si tratta di un'impresa difficile che, per essere vinta, richiede innanzitutto presa di coscienza, fermo convincimento, volontà determinata, oltre ad istituzioni capaci di promuoverli e favorirli ed a **partenariati internazionali per lo sviluppo, su basi paritarie e ad interesse veramente reciproco**. La cooperazione internazionale, nelle sue articolazioni nazionali e internazionali, può avere un ruolo primario a sostegno di questo processo. Ma va intesa correttamente, coordinando le varie iniziative e i vari strumenti in una strategia di intervento comune. Un' *"Aiutiamoli a casa loro"*, che da slogan deve diventare strumento di cambiamento per una globalizzazione più giusta e più equa, con una svolta di 180 gradi nei partenariati internazionali. Sul tema rimandiamo alle recenti riflessioni di [LINK 2007](#).

**20. I paesi di transito.** La via intrapresa degli accordi tra Stati, in un piano di azione europeo comune e coordinato, rimane quella giusta. Valgono le priorità sintetizzate al precedente punto 10 (Accordi migratori e di partenariato), con la lotta ai trafficanti di esseri umani e allo sfruttamento delle persone in bisogno e con l'impegno per la loro protezione e il rispetto dei diritti umani. Occorre tenere presente che il trasferimento da un luogo all'altro è una prassi alquanto comune in alcune aree. Nell'Africa occidentale vige un accordo tra quindici Stati (Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale: ECOWAS/CEDEAO) che ha legalizzato e liberalizzato gli spostamenti tra i paesi della stessa Comunità. La migrazione non ha quindi carattere di illegalità lungo tutta la rotta che rimane all'interno di questo perimetro, ad esempio tra la Guinea e il Niger. Il problema si pone ora nel trasporto delle persone in Libia (che è comunque sempre esistito, senza particolari problemi, finché i migranti si fermavano in Libia per lavoro, prima della destabilizzazione provocata dall'uccisione di Gheddafi). Molti di questi paesi vivono sul trasporto di merci e di persone. Non sarà facile ridurlo. Per quanto riguarda i migranti diretti verso la Libia sarà necessario potenziare o avviare in nuove aree le attività dell'**OIM**, dell'**UNHCR**, delle altre Agenzie umanitarie delle Nazioni Unite come l'**UNICEF** e delle **Ong qualificate** per tali interventi, con centri di transito, cure mediche, protezione, orientamento, verifica delle richieste di asilo, sostegno all'individuazione delle possibili scelte, compreso il ritorno assistito, con particolare attenzione ai nuclei familiari, ai minori non accompagnati, alle donne, analogamente a quanto indicato ai precedenti punti 13 e 14.

**21. L'indispensabile coerenza e la visione di insieme.** Quanto evidenziato, assume pieno significato e può essere efficace solo **in una visione di insieme e con decisioni che procedano in modo parallelo e connesso**, le une congiuntamente alle altre, all'interno e nelle relazioni esterne. Perché tutto si tiene. Continuare con le politiche e le decisioni "a singhiozzo", senza seguire una strategia politica complessiva, a trecentosessanta gradi, e un coerente piano operativo inserito in questa più ampia visione, non limitato quindi ai pur importanti problemi della sicurezza, non ci porterebbe molto lontano.

## DUE IMPERATIVI: SALVARE LE VITE E CONTRASTARE I TRAFFICANTI DI ESSERI UMANI

---

8 Giugno 2017<sup>44</sup>

*Tramontate - almeno si spera - le assurde accuse alle Ong di essere troppo presenti in mare ed essere complici di trafficanti di esseri umani, ci sono forse le condizioni per cercare di affrontare con serenità il problema della complementarità tra pubblico e privato di fronte alla complessità dei temi migratori*

Finite - si fa per dire - le assurde accuse alle organizzazioni non governative (ong) di essere troppo presenti in mare e di salvare quindi troppe vite, di apparire complici di trafficanti di esseri umani, di impedire le indagini contro il crimine organizzato, ci sono forse le condizioni per cercare di affrontare con serenità il problema per quello che è, senza stucchevole propaganda politica e facili scaricabarile ma valorizzando, per quanto possibile, la complementarità tra pubblico e privato di fronte alla complessità dei temi migratori.

**Radicamento delle ong.** Le ong umanitarie non vivono in un mondo a parte. Sanno leggere e interpretare la realtà nella sua complessità, perché sono abituate a farlo, in Italia e nei contesti di povertà e di conflitto nel mondo, cercando di trovare risposte adeguate ed efficaci ai problemi. Costante è la tensione ad esserci (con gli affamati, i profughi in fuga da guerre e catastrofi, nelle grandi periferie urbane dove si lotta per la sopravvivenza, nelle aree rurali dimenticate, nelle ricostruzioni, in mare), analizzando, intervenendo, condividendo.

**L'atteggiamento delle istituzioni.** Ciò che è parso assurdo, a partire dal 'pull factor' di Frontex fino alle audizioni parlamentari con i sospetti e le accuse spesso strumentali e un po' a vanvera, è stato l'atteggiamento supponente di alcune istituzioni che hanno evitato un vero confronto e dialogo con le ong per approfondire e trovare soluzioni condivise ai problemi posti. La linea dominante è stata a lungo quella dell'infamante ipotesi di connivenze con i trafficanti e del 'o si adeguano o saranno impediti di operare', che tanto piace alla presidenza del Comitato parlamentare Schengen.

**Valori di umanità e solidarietà.** Essendo composte da esseri umani, le ong umanitarie possono fare errori, ma anche su di essi basano il continuo sforzo per migliorarsi e migliorare la propria azione. Se non è così è perché non di ong umanitarie e solidaristiche si tratta; ed è alquanto facile, volendo, rendersene conto. Nel Mediterraneo centrale hanno saputo esprimere e mantenere alti i valori di umanità e solidarietà che hanno fatto grandi l'Italia e l'Europa ma che una larga parte della politica sembra stia ormai perdendo, incurante delle conseguenze per la società e il vivere comune.

**Necessità di confronto e dialogo.** Sedersi intorno ad un tavolo, ong e istituzioni, per evidenziare i problemi, esaminarli, capirli, individuare le giuste e idonee soluzioni partendo dai principi umanitari, dal valore della vita umana, dalle reali esigenze dei soggetti istituzionali, sarebbe stata la via migliore, quella che le ong seguono normalmente nei contesti di crisi coordinandosi con i

---

<sup>44</sup> Inviato ai Media

soggetti coinvolti. Si è preferita la strada della contrapposizione e della pretesa subalternità delle ong a decisioni che rischiano di essere dettate da scelte discutibili per il grado di disumanità che possono contenere e ad obiettivi estranei alle loro finalità. Strano modo di agire, data l'apertura alla collaborazione ogniqualvolta il dialogo con le istituzioni è stato rispettoso, aperto, costruttivo.

**Interlocutori o sudditi?** Anche una persona seria, competente, che ha dimostrato capacità di dialogo e di lavoro di squadra nel lungo e proficuo impegno contro la criminalità organizzata, come il procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, ha sottovalutato questo aspetto. Durante l'audizione al Comitato Schengen il 31 maggio scorso, ha fatto riferimento alle ong che si trovano ad operare "in stato di necessità" nel quale "la salvaguardia delle vite umane prevale su tutto" e che "dovrebbero accettare delle regole che ci consentano al tempo stesso di salvare vite umane e di procedere ad accertare elementi utili alle indagini". Inaspettatamente per chi ha ascoltato l'audizione, ha proseguito passando in modo sbrigativo a "come noi vorremmo coinvolgere nelle prossime riunioni i rappresentanti della polizia e della guardia costiera libica, per cercare di instaurare con loro una collaborazione". Giusto, ma ci si sarebbe aspettato, prima di passare ai libici, un: 'coinvolgere le ong per approfondire le possibilità applicative delle regole che intendiamo introdurre', come sarebbe logico e soprattutto giusto per non trattare i soggetti non istituzionali, anche involontariamente, come semplici sudditi esecutori, specie quando svolgono un difficile lavoro di supplenza che dovrebbe essere garantito dallo Stato.

**Strategia ampia e coerente.** Una prima riflessione deve riguardare il principale punto emerso, che non da oggi è all'attenzione delle ong: come far sì che dei doverosi soccorsi in mare non ne approfittino i trafficanti organizzando arrivi massicci di migranti lungo le coste nordafricane, aumentando le loro azioni criminali, imponendo indicibili sofferenze, lucrando su viaggi sempre più rischiosi, incrementando le morti. La rete di Ong LINK 2007 l'aveva evidenziato nella nota "*Immigrazione e asilo. Dal piano del Viminale al programma del Governo*" diffusa il 17 gennaio scorso. Il clima avvelenato degli scorsi mesi ha interrotto l'approfondimento, che è necessario ora riprendere e sviluppare, cercando di inserire i singoli aspetti in una strategia ampia e coerente. E' l'unica via, a nostro avviso, che può dare risultati. E che può rappresentare la cornice entro la quale valutare anche i possibili compromessi richiesti dalla gravità della situazione, come le ong sono spesso chiamate a fare, di fronte a difficili dilemmi, al fine di salvare e proteggere vite umane.

**Alcuni spunti di riflessione.** Grande è stato lo sforzo del governo italiano che ha dimostrato in questi anni quel senso di solidarietà umana che è mancato a molti paesi europei: va riconosciuto e apprezzato. Il passo più importante, quello che potrebbe colpire in modo risoluto i traffici di esseri umani, non è però stato fatto. Timidamente si sono aperte le porte ai corridoi umanitari ma continua ad essere esclusa ogni altra possibilità di ingresso legale e regolato in Italia, incrementando così (ecco il vero *pull factor*) i traffici illegali, con lo sfruttamento disumano che li accompagna, le crescenti morti in mare e le difficoltà di inserimento in Italia. La politica dei due tempi: prima il contenimento e poi le regole per gli ingressi non può funzionare. Tornando al dovere di salvare le vite e di contrastare i traffici di esseri umani, di seguito alcuni spunti di riflessione e proposta. Si tratta di considerazioni basate anche sull'esperienza vissuta in contesti di crisi dove l'intervento umanitario ha significato protezione, dignità, speranza per molte persone, ritorno alla normalità della vita.

**1. L'imperativo di esserci.** Le ong sono intervenute in mare dopo aver valutato l'inadeguatezza dell'intervento pubblico, italiano e europeo, a seguito della chiusura dell'encomiabile operazione *Mare Nostrum* nell'ottobre 2014. Gli attuali cinquemila morti all'anno e gli almeno tredicimila accertati da quel terribile 3 ottobre 2013 al largo di Lampedusa rappresentano una carneficina

che deve interrogare tutti, non solo le ong. Di fronte al ritiro delle istituzioni e alle scelte securitarie e di corto respiro dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, hanno voluto esserci, con una dozzina di navi alla ricerca, talvolta disperata, di bambini, donne e uomini in balia delle onde. Per le ong umanitarie è stato ed è un imperativo.

**2. Coordinamento.** Le ong agiscono in mare coordinandosi con i soggetti istituzionali preposti, in particolare la guardia costiera e le capitanerie di porto, scambiando informazioni e ricevendo l'indicazione del "porto sicuro" verso cui dirigersi. Agiscono nell'osservanza delle prescrizioni nazionali e internazionali sulla ricerca e il salvataggio in mare, che prevedono anche il loro stesso superamento in caso di grave e urgente necessità per la vita delle persone. Altre forme di coordinamento, se richieste, possono essere prese in considerazione. L'importante è che da parte delle istituzioni vi sia chiarezza sul tipo e sulle modalità del coordinamento richiesto, che rappresenti un reale valore aggiunto, come per esempio avviene in contesti internazionali con Ocha o altre agenzie dell'Onu, e non costituisca un freno alle attività umanitarie delle ong né un'alterazione del loro mandato umanitario.

**3. Informazioni.** Oltre ai regolari scambi informativi delle ong con la guardia costiera sui salvataggi, può essere possibile rispondere all'esigenza, recentemente manifestata, di far conoscere alle competenti istituzioni la provenienza delle chiamate di soccorso che arrivassero tramite turaya o eventualmente dalla Libia. In realtà si tratta più di ipotesi, evidenziate in sede parlamentare e giudiziaria, che non di realtà vissuta dalle ong in questi mesi. Due sono comunque i punti a cui prestare attenzione: 1) l'obbligo di riservatezza da parte delle ong riguarda il loro mandato umanitario e quindi l'impossibilità di fornire dati che possano compromettere la vita, la libertà, la sicurezza di persone perseguitate e con diritto di protezione ai sensi delle convenzioni internazionali e dei principi umanitari; non riguarda certo informazioni utili alla lotta al crimine e alla salvezza di persone schiavizzate, torturate e abusate; 2) ma al tempo stesso non si può non tener conto che alcune delle ong nel Mediterraneo sono operative anche in molti paesi dove l'azione impone l'assoluta indiscutibilità dei principi umanitari di neutralità e indipendenza e dove anche solo il sospetto di fornire informazioni, per averlo fatto in altre situazioni, è inammissibile oltre che rischioso. Toccherà quindi alle singole ong valutare e decidere responsabilmente in merito, in base al proprio mandato.

**4. Distruzione dei natanti.** Non è compito delle ong umanitarie distruggere le imbarcazioni dei trafficanti utilizzate dai naufraghi. Tocca alle forze di controllo militari e di polizia, come di fatto normalmente avviene. Anche su questo punto, però, alcune cose potrebbero essere fatte, ad esempio per garantire l'immediata distruzione di piccole imbarcazioni o di gommoni abbandonati dai migranti salvati. Ma occorrerebbe poter valutare con attenzione tale possibilità in un confronto ong-istituzioni che tenga conto delle rispettive esigenze, partendo sempre dai limiti imposti dal mandato umanitario. Nell'azione di contrasto al crimine si dovrà inoltre tenere presente che i trafficanti tenderanno a trovare nuove forme di trasporto, sempre più precarie, rischiose e portatrici di morte.

**5. Accertamenti utili alle indagini.** È stato rilevato da alcune procure che la presenza sulle navi delle ong di funzionari abilitati agli accertamenti giudiziari potrebbe, senza rallentare il salvataggio, favorire l'azione di contrasto al traffico di esseri umani, grazie alla tempestività nell'individuazione di elementi di prova utili. Ciò potrà riguardare, ovviamente, solo le navi battenti bandiera italiana. Lo Stato decida ciò che ritiene giusto, doveroso ed efficace per combattere la criminalità e ogni forma di sfruttamento e disprezzo della dignità umana. Non potrà però pretendere ong *embedded*, incorporate nelle attività investigative, come non potranno mai essere travisati il loro mandato

umanitario e la loro indipendenza. Se ciò dovesse essere imposto, senza un serio confronto con le ong e un'attenta considerazione delle loro ragioni, le pubbliche istituzioni dovranno anche essere pronte ad assumere la responsabilità delle conseguenze delle loro decisioni.

**6. Qualità e professionalità.** Sull'intenzione di adottare criteri di verifica delle capacità, qualità e trasparenza delle ong umanitarie, manifestata a seguito delle audizioni, non dovrebbero esserci obiezioni. Le ong sono infatti normalmente valutate nella loro consistenza e nel loro lavoro quando intervengono in contesti di crisi che richiedono risposte umanitarie di qualità e basate su standard minimi che non possono essere ignorati o disattesi. Va al contempo riconosciuto che qualsiasi ong operante attualmente nel Mediterraneo è indubbiamente più attrezzata e capace di risposta rispetto a qualsiasi nave commerciale, alla quale non è richiesto alcun previo standard di qualità nei salvataggi a cui dovesse essere chiamata.

Pochi punti, sperando che contribuiscano alla consapevolezza che le semplificazioni e le strumentalizzazioni, su temi complessi come quelli che riguardano la vita, la morte e la dignità delle persone, non aiutano.

## IMMIGRAZIONE E ASILO DAL PIANO DEL VIMINALE AL PROGRAMMA DEL GOVERNO

---

17 Gennaio 2017<sup>45</sup>

*Tanto è stato studiato e scritto sul tema delle migrazioni internazionali. Negli ultimi due decenni hanno riguardato e modificato anche il nostro paese decuplicandone le presenze, assicurando dei benefici e da ultimo creando situazioni di vera emergenza umanitaria. Sono inoltre conosciute le politiche adottate dall'Ue, dagli Stati membri e dall'Italia, con le carenze, le incertezze e le contraddizioni rese evidenti in particolare negli ultimi anni.*

*Ci limitiamo quindi a presentare, per punti schematici e sintetici, alcune proposte per una strategia politica governativa complessiva, non limitata quindi alla dimensione securitaria e di ordine pubblico pur importante e presente, accompagnate dall'indicazione di scelte operative e normative relative al governo dell'immigrazione per lavoro e di quella forzata da persecuzioni, eventi bellici, catastrofi e bisognosa di specifiche tutele umanitarie.*

*Si tratta di un contributo di riflessione e di proposta che la rete di Ong LINK 2007 intende offrire sulla base di approfondimenti e analisi fondati sulla propria esperienza di cooperazione internazionale e di aiuto umanitario e sulla conoscenza di molti dei paesi di provenienza, delle condizioni che favoriscono l'emigrazione, delle culture di tali paesi, delle aspirazioni degli immigrati, delle difficoltà che incontrano nell'inserimento e nell'integrazione, dei problemi che la loro presenza può talvolta generare nelle comunità non adeguatamente preparate ad accoglierli.*

*Riteniamo che si debba affrontare la materia con una strategia e visione politica di insieme, adottando misure da attuare a breve, medio e lungo termine, a seconda dell'urgenza, della complessità e delle difficoltà.*

*Il testo si suddivide in due parti: la prima relativa all'immigrazione per lavoro o strutturale, la seconda relativa all'immigrazione forzata (da guerre, persecuzioni, catastrofi naturali e ambientali). Speriamo che esso possa fornire elementi utili e sollecitare ulteriore dibattito e riflessione al fine della definizione di scelte e normative che trovino, su un tema così rilevante, la convergenza di tutte le forze politiche.*

### I - L'IMMIGRAZIONE STRUTTURALE

#### ➤ Fine della fase emergenziale ed emersione

1. **Regolarizzazione di tutti coloro che lavorano o studiano in Italia.** Qualsiasi strategia politica dovrà prevedere una regolarizzazione di quanti lavorano o studiano in Italia (e i familiari di primo grado) ad una certa data, o che abbiano avuto un lavoro o occasioni di lavoro nell'ultimo biennio, togliendo quindi dall'irregolarità, su base individuale, tutti coloro che sono più facilmente integrabili. Essi sono infatti già in qualche modo inseriti attraverso il lavoro o lo studio o altre attività

---

<sup>45</sup> Contributo per una politica complessiva e lungimirante ed una normativa per il governo dell'immigrazione e per chiudere la fase emergenziale. Documento inviato ai Ministri, alle Commissioni parlamentari e Istituzioni competenti, ai Media, alle Organizzazioni del terzo Settore

legali anche se esercitate in modo irregolare. Occorre farli emergere, rendendoli identificati, anche con temporanei benefici fiscali per i datori di lavoro che regolarizzano. Si tratta di un provvedimento indispensabile, altrimenti non si risolve nulla e alcune centinaia di migliaia di persone continueranno a rimanere irregolari e “non visibili”, con i rischi che ne possono conseguire in termini di sfruttamento, di precarizzazione, di isolamento, di condizioni favorevoli alla criminalità, di sicurezza.

2. **Politiche attive di integrazione.** Dovranno contemporaneamente essere attivate politiche che favoriscano l'integrazione, anche valutando quelle messe in atto con successo in altri paesi. Occorrerà in particolare ampliare e rafforzare i servizi generali per tutta la popolazione residente evitando, se non indispensabile, azioni a favore dei soli immigrati (asili, scuole, ambulatori, abitazioni popolari, centri culturali, sportivi e di aggregazione sociale ecc.). Sarà utile impegnare nel lavoro di integrazione anche giovani senza occupazione, compresi quelli di origine straniera, maturi e capaci, abbinando il servizio con un reddito di inclusione.

Si dovrà altresì tenere presente la dimensione religiosa come occasione di reciproca considerazione e di dialogo. In particolare, solo con il pieno riconoscimento, il rispetto e l'integrazione dei musulmani e il coinvolgimento delle associazioni che li rappresentano può essere più facilmente attuata e gestita la repressione di quanti strumentalizzano la fede a fini terroristici ed eversivi.

Sarà utile favorire e rafforzare la specificità italiana che, normalmente, non vede concentrazioni ghettizzanti di immigrati nelle realtà urbane ma piuttosto una diffusione delle presenze abitative.

3. **Minori non accompagnati.** Particolare attenzione dovrà essere data ai minori non accompagnati e alla loro sistemazione prioritariamente in famiglie affidatarie o piccole comunità familiari, considerando preminente, in ogni disposizione normativa, il superiore interesse del minore. Sarà necessario garantire l'autorizzazione ad un nuovo soggiorno almeno triennale al compimento del diciottesimo anno di età (basato su formazione/lavoro).

Quanto prima dovrà essere chiuso l'iter per l'approvazione definitiva della legge sui minori non accompagnati, possibilmente con i miglioramenti suggeriti dalle associazioni coinvolte.

4. **Unità dei nuclei familiari.** Dovrà essere sempre favorita e incoraggiata l'unità dei nuclei familiari, non solo quelli con figli minori ma anche se formati dai soli coniugi o conviventi. L'unità del nucleo familiare rappresenta un fattore che agevola l'integrazione.

Nelle disposizioni per la prima accoglienza (talvolta troppo prolungata nel tempo) dovranno essere bandite le separazioni forzate di coppie stabili che possono facilmente creare condizioni di sbandamento, isolamento, disadattamento con imprevedibili reazioni.

5. **Cittadinanza.** Occorrerà ottimizzare e accelerare il cammino di cittadinanza, a partire dalle seconde generazioni (concludendo l'iter di approvazione della relativa legge), seguendolo e valorizzandolo, anche tramite associazioni di volontariato/servizio civile, al fine della presa di coscienza dei diritti e dei doveri; preparando e esaltando la cerimonia di formale riconoscimento della cittadinanza; rinnovando un simile momento con specifiche e significative cerimonie nelle municipalità ogni cinque anni.

L'introduzione del diritto di voto alle elezioni amministrative potrebbe rappresentare un passo importante nel cammino di integrazione e di cittadinanza.

6. **Diritti umani e non discriminazione.** L'applicazione dei principi e delle norme sui diritti umani e la non discriminazione dovranno essere garantiti a tutti i livelli istituzionali insieme all'adozione di efficaci modalità per la verifica costante di tale applicazione, anche come esempio

per gli immigrati al fine del pieno inserimento nella legalità e nel rispetto delle comunità e della cultura in cui si inseriscono.

Si dovrà comunque tenere presente che l'esclusione sociale e la discriminazione riguardano oggi non solo gli immigrati ma molte centinaia di migliaia di cittadini italiani. Servono quindi per tutti più efficaci politiche sociali, del lavoro, della famiglia, dell'educazione ecc. in cui inserire anche gli immigrati e i loro bisogni.

7. **Coinvolgimento dei territori.** È necessario favorire il massimo coinvolgimento dei comuni, delle regioni e delle province autonome, insieme alle comunità, alle reti dell'associazionismo religioso e laico, gli insegnanti, gli educatori sportivi e quelli culturali, le organizzazioni imprenditoriali e le reti di imprese, le organizzazioni sindacali presenti nei territori.

8. **Ingressi regolari.** E' indispensabile ristabilire quanto prima la possibilità e le modalità per gli ingressi regolari per lavoro (anche per quote tra i principali paesi di provenienza, in particolare quelli con cui sono stipulati accordi), tenendo presenti i ricongiungimenti familiari e le necessità del mercato del lavoro, ma anche la bassa natalità e l'invecchiamento degli italiani (che sono tra le cause del declino economico: nel 2016 l'indice di vecchiaia è stato 161,4, cioè 161,4 anziani con più di 65 anni ogni 100 giovani con meno di 14 anni; con conseguenze sull'assetto socio-economico e con un progressivo spopolamento di vari comuni).

Anche una ripresa della crescita dell'economia nei paesi europei e in Italia, dopo quasi dieci anni di crisi, potrebbe facilitare il superamento di problemi che ora appaiono insuperabili. Occorre ricordare che nel decennio precedente il raddoppio della popolazione immigrata in Italia ha assicurato notevoli benefici.

9. **Ingressi legali per chiudere quelli illegali.** Occorre tenere presente che solo l'apertura di canali di ingresso legali (meglio se organizzati e accompagnati dalle rappresentanze consolari coadiuvate da esperti in migrazione e asilo o da organizzazioni professionalmente preparate) può facilitare la chiusura dei canali illegali controllati e gestiti dalle mafie. Procede con misure di polizia o militari per il controllo dei confini non impedirà l'illegalità se al contempo non si stabiliscono adeguati criteri di immigrazione regolare.

10. **Perdita del lavoro.** Chi perde l'occupazione non dovrà in alcun modo essere considerato irregolare, date anche le difficoltà che caratterizzano il mercato del lavoro attuale. Si alimenterebbe solo una dinamica di irregolarità, precarietà e illegalità. Dovrà essere garantito un congruo periodo di tempo per la ricerca di un nuovo lavoro, insieme agli ammortizzatori sociali previsti.

11. **Migrazione circolare.** Non dovrà essere ulteriormente sottovalutata l'importanza della migrazione circolare, che implica la possibilità di ripetuti ingressi e uscite dal territorio, che dovranno essere presi in considerazione e normati per permettere la loro regolarità in tutte quelle situazioni che trovano nella migrazione circolare la migliore soluzione lavorativa e di integrazione, spesso con un duplice effetto positivo, per l'Italia e il paese di origine.

12. **Regole precise e chiare.** Ristabilire precise e chiare regole per gli ingressi - esigendone la piena ottemperanza - è una delle priorità per potere uscire dalla fase emergenziale e alquanto disordinata che l'Italia ha vissuto e per potere dare inizio ad attive, condivise ed efficaci politiche di integrazione.

Non tutti gli immigrati fuggono dalla guerra, dalle calamità, dalla fame. Occorre prenderne atto. Stabilire regole precise nel rispetto dei diritti umani e della dignità della persona è la via maestra

per permettere un'adeguata accoglienza e integrazione a chi realmente ha bisogno di aiuto e protezione o risponde a necessità lavorative del nostro paese.

### ➤ **Modifiche legislative, coordinamento europeo e accordi internazionali**

13. **Modifiche del Testo Unico.** È ormai necessario che siano soppresse le modifiche restrittive, spesso inutilizzabili, apportate al Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, compreso il reato di clandestinità dimostratosi inutile e controproducente, attraverso un DDL governativo che abbia un iter preferenziale nel dibattito e nel percorso parlamentare di approvazione.

14. **Coerenza delle politiche.** Va cercata la massima coerenza con le politiche migratorie europee, assumendo una permanente iniziativa propositiva a livello di istituzioni europee e cercando le giuste alleanze. Trattandosi di una sfida europea con problemi e opportunità in parte simili nei singoli Stati membri, che richiedono quindi decisioni ed interventi analoghi, ci sarebbero le basi per favorire la cooperazione fra i paesi europei, se solo si riuscissero a superare, anche attraverso un'appropriata informazione, le chiusure nazionalistiche.

15. **Accordi migratori e partenariati.** Dovrà essere ampliata la stipula di accordi migratori e di partenariato con i principali paesi di provenienza e di transito, con una prospettiva di lungo termine e di reciproco vantaggio, in merito al rispetto dei diritti umani, la protezione, la lotta al traffico e allo sfruttamento dei migranti, lo scambio di informazioni, la relativa formazione della polizia e delle strutture giudiziarie, le identificazioni, i rimpatri, le collaborazioni regionali, la sicurezza ecc. Meglio se tali accordi sono studiati e conclusi coinvolgendo l'UE e gli Stati membri più esposti.

Per non essere a senso unico (che sarebbe vissuto giustamente come insopportabile), tali accordi dovrebbero però contenere anche precise modalità per ingressi regolari in Italia e in Europa (preferibilmente preceduti da idonea formazione) e per l'apertura eventuale di corridoi umanitari a favore di persone in grave pericolo.

### ➤ **Allontanamento ed espulsione, contrasto al crimine**

16. **Ritorni volontari assistiti.** Dopo le necessarie verifiche e il completamento delle procedure per la più ampia regolarizzazione dell'esistente, diventa inevitabile l'allontanamento di chi non gode di alcun diritto a rimanere in Italia. Data la loro presenza sul territorio nazionale da un certo periodo dovrebbe essere più facile l'identificazione del paese di provenienza. Occorrerà partire comunque dal ritorno volontario assistito e comunque da un sussidio da concedere in tutti i casi di allontanamento di persone presenti in Italia e non ammessi alla regolarizzazione.

17. **Allontanamento coatto.** Si dovrà procedere all'espulsione con accompagnamento coatto solo per i casi di criminalità, di recidiva nelle trasgressioni delle leggi, rispettando in ogni caso le convenzioni internazionali e le direttive europee e assistendo il paese ricevente nella gestione dei casi più difficili e complicati, in particolare quelli legati al terrorismo.

18. **Contrasto al traffico di esseri umani.** Severo dovrà essere il contrasto alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani, in collaborazione particolarmente con le polizie europee e dei paesi

africani, mediterranei e mediorientali con cui attivare accordi, tenendo presente che talvolta le amministrazioni e le forze dell'ordine di tali paesi sono infiltrate dalle stesse mafie e organizzazioni criminali che dovrebbero combattere.

Occorrerà al contempo garantire piena tutela e protezione alle vittime dei traffici criminali, della tratta, degli abusi e dello sfruttamento, sia in Italia che nei paesi di transito con cui si stipulano gli accordi. Il contrasto dovrà riguardare anche lo sfruttamento sul lavoro.

19. **Salvare le vite senza favorire i trafficanti.** Una riflessione e un'attenta analisi deve essere fatta quanto prima sui soccorsi in mare che rispondono ad un imprescindibile imperativo umanitario (e a cui l'Italia nella sua dimensione pubblica e privata ha saputo dare un'esemplare risposta) ma che stanno producendo al tempo stesso un effetto gravemente negativo: quello dell'aiuto che involontariamente viene dato ai trafficanti di esseri umani che ne approfittano per aumentare le loro azioni criminali, organizzando l'arrivo massiccio di migranti lungo le coste nordafricane, sfruttando, abusando, sopprimendo ogni libertà e dignità, imponendo indicibili sofferenze, lucrando su viaggi insicuri e sempre più rischiosi, provocando di conseguenza un maggiore numero di morti. Tredicimila morti e dispersi da quel terribile 3 ottobre 2013 al largo di Lampedusa rappresentano una carneficina: che deve interrogarci quotidianamente, farci riflettere, anche al fine di non abituarci.

20. **Collaborazione tra *intelligence*.** Occorrerà rafforzare maggiormente, superando ogni tipo di difficoltà, il coordinamento e la collaborazione tra le *intelligence* a livello europeo, con regolare condivisione delle informazioni.

#### ➤ **Cooperazione internazionale per lo sviluppo**

21. **Ripensare e ampliare la cooperazione.** È necessario ripensare e ampliare la cooperazione internazionale per lo sviluppo, inserendo tra le priorità la creazione di posti di lavoro stabili e dignitosi, il miglioramento delle condizioni di vita, il soddisfacimento delle aspettative formative dei giovani, lo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni democratiche e virtuose, in una visione e programmazione di lungo periodo, considerando le dinamiche demografiche oltre che le condizioni di povertà. La creazione di opportunità di inclusione sociale e lavoro e il sostegno ai processi di democratizzazione nei paesi partner non possono essere disgiunti essendo entrambi indispensabili allo sviluppo e alla corretta gestione dei fenomeni migratori.

22. **Cooperazione e accordi migratori.** I programmi e i progetti di cooperazione allo sviluppo potranno affiancare gli accordi e i partenariati migratori, in modo da valorizzare ogni possibile sinergia, ma non dovranno mai essere confusi con essi, potendo le due finalità essere complementari ma non sostitutive l'una dell'altra. Occorre severamente seguire quanto il Parlamento ha deciso in materia di cooperazione allo sviluppo, approvando la legge 125/2014 che definisce precise finalità e chiari obiettivi ed esplicita i soggetti e gli strumenti che ne garantiscono la qualità e l'efficacia.

23. **Raddoppiare le risorse.** L'Italia, l'Ue e gli stati membri dovrebbero quanto prima, e nonostante le difficoltà, tendere mediamente al raddoppio delle risorse destinate allo sviluppo e agire in modo coordinato con i paesi partner per rendere efficaci e duraturi gli interventi di cooperazione. Senza deviare tali risorse facendole rientrare ai fini interni dell'accoglienza dei rifugiati, come sta purtroppo avvenendo. Le sole parole e gli inviti ai paesi più poveri e toccati dalle migrazioni non possono bastare: creare sviluppo costa, così come assicurare maggiore equità e maggior benessere e istruzione, garantire sicurezza, prevenire. Occorre prendere atto che gli

attuali livelli degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono ben lontani dall'essere sufficienti di fronte a così ampi obiettivi. Occorrerà inoltre convincerci che questi impegni finanziari rappresentano un investimento per il futuro: dei paesi partner e nostro.

24. **Piano europeo di investimenti esteri.** Il piano europeo di investimenti esteri, coinvolgente l'iniziativa imprenditoriale e finalizzato alla realizzazione di infrastrutture primarie, alla creazione di imprese, all'occupazione giovanile e allo sviluppo diffuso, con particolare riferimento all'Africa e al Vicinato (ora all'esame del PE e di prossima approvazione da parte del Consiglio) sembra essere una positiva iniziativa e dovrà essere rafforzata negli anni. Dovrà inoltre trovare attuazione in un ampio programma di cooperazione coordinata dei paesi europei, sulla base di piani di sviluppo elaborati con i paesi partner con un percorso di accompagnamento tecnico, di sostegno alle istituzioni per creare contesti favorevoli agli investimenti, lottare contro la corruzione, attuare politiche fiscali e industriali adeguate, al fine della sostenibilità ed efficacia degli interventi.

25. **Rimesse.** Anche tale piano di investimenti dovrà tenere in considerazione le rimesse che gli immigrati in Europa inviano nei propri paesi di origine (nel 2015 più di cento miliardi di euro; dall'Italia 5,3 miliardi). Si stima infatti che almeno il 20% delle rimesse possa essere incanalato in programmi di investimento e di sviluppo.

26. **Co-sviluppo.** Il transnazionalismo degli immigrati, che mostrano spesso una spiccata iniziativa imprenditoriale investendo sia qui che nei propri paesi di origine - pienamente integrati, quindi, pur mantenendo legami stretti con le comunità di origine - può favorire iniziative di co-sviluppo a livello territoriale, coinvolgenti comunità immigrate e pubbliche amministrazioni in Italia e comunità e amministrazioni pubbliche nei territori di origine, ad interesse reciproco e come segnale di rispetto, dialogo e collaborazione a pari dignità. Accordi quadro di partenariato tra le due amministrazioni regionali potrebbero favorire specifici accordi di cooperazione coinvolgenti le realtà economiche, culturali, imprenditoriali, sociali dei due territori, a reciproco vantaggio e a maggiore integrazione delle comunità immigrate.

## II - L'IMMIGRAZIONE FORZATA

### (da guerre, persecuzioni, catastrofi naturali e ambientali)

#### ➤ Vale molto di quanto detto sopra, con alcune ulteriori specificità

27. Prevedere un più forte e attivo ruolo politico europeo e internazionale nella prevenzione e gestione dei conflitti e nel favorire il dialogo politico, la stabilità, la pace, lo sviluppo democratico, eliminando le cause di discordia che fomentano le guerre, a partire dalle ingiustizie, ed evitando iniziative politiche spinte da interessi nazionali, dimostratesi spesso avventuristiche e generatrici di ulteriori problemi e divisioni. Il ruolo attivo dell'Ue dovrà inoltre riguardare i cambiamenti climatici che nel prossimo avvenire possono spingere intere popolazioni verso nuovi spazi di sopravvivenza.

28. Applicare, senza mai rinunciarvi e con la massima coerenza, le norme sul diritto di asilo e sulla protezione definite a livello Ue e a livello internazionale, oltre a quelle sui diritti umani e la non discriminazione. Prevedere organi di verifica indipendenti di tale applicazione.

29. Seguire e potenziare con una più regolare programmazione la via, positivamente sperimentata, dei corridoi umanitari che garantiscono ingressi legali e assistiti assicurando dignità alle persone in estremo bisogno di protezione.

30. Identificare forme di accoglienza dignitosa, umana, rispettosa, ospitale (con possibilità di corsi di italiano per adulti e minori, educazione civica, informazioni, partecipazione a servizi comunitari ecc.) in attesa del completamento dell'esame della domanda di asilo o protezione che non dovrebbe superare i tre mesi.

31. Accelerare quindi, anche con il rafforzamento delle Commissioni territoriali, l'esame delle pratiche di ogni singolo richiedente protezione internazionale, secondo procedure coerenti con le convenzioni internazionali e uniformi in tutta l'Unione Europea. Tali procedure comuni dovrebbero riguardare anche i diritti e le condizioni di vita da garantire a coloro a cui sarà riconosciuto il diritto alla protezione e all'asilo: ciò eviterebbe la corsa dei richiedenti protezione verso i paesi che garantiscono migliori condizioni, come avviene oggi, e potrebbe facilitare la ripartizione tra gli Stati membri.

32. Tenere presente che finché non saranno attivati canali di ingresso regolare in Italia per lavoro le Commissioni territoriali rimarranno costrette a sovraccarichi di lavoro per l'esame di casi che tentano di presentarsi come aventi diritto alla protezione grazie a storie di vita inventate e non verificabili. Con conseguenti perdita di tempo, rallentamento del lavoro, crescenti dubbi e sospetti sui veri rifugiati, accoglienze di chi non ne ha diritto. Anche per questo la possibilità di ingressi regolari, seguendo precisi criteri, va attuata quanto prima.

33. Distribuire sul territorio nazionale le presenze dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria e umanitaria, d'intesa con le autorità regionali e dei 7983 comuni italiani e premere senza sosta per la ripartizione dei rifugiati con altri paesi europei e extraeuropei (in quest'ultimo caso tramite i servizi dell'UNHCR e dell'OIM). Occorre ricordare che l'accoglienza per es. di un milione di persone rappresenterebbe lo 0,2% dell'intera popolazione europea. Si tratterà quindi sempre di quantità che possono essere gestite senza traumi e anche utili all'Europa se solo ci fosse un normale spirito collaborativo e solidaristico tra gli Stati membri, evitando al contempo di peggiorare la crisi dell'Unione europea.

34. Dare valore al riconoscimento del diritto di asilo e dello status di rifugiato. Tale riconoscimento dovrebbe essere vissuto come atto di alto valore politico, culturale, sociale, partecipato dalle comunità di accoglienza. Aiuterebbe anche a superare pregiudizi e ossessioni. Esso continua invece a rimanere un atto puramente burocratico, il cui valore non appare nella sua giusta dimensione. Sarebbe utile istituire in ogni regione una solenne cerimonia due volte l'anno in cui viene consegnato formalmente ai richiedenti protezione tale riconoscimento, esaltandone il significato e i diritti e doveri che esso comporta. Stabilendo che a turno i ministri o viceministri e sottosegretari vi partecipino, coinvolgendo i territori e le comunità, dialogando con i rifugiati neo-riconosciuti.

35. Prevedere la possibilità di centri di vera accoglienza/assistenza per chi ha ottenuto lo status di rifugiato o la protezione, diffusi sul territorio, piccoli e gestibili, a livello familiare o di piccole comunità, fino a quando non si presenti un'opportunità di lavoro e di sussistenza autonoma. Dovrebbe trattarsi di piccole realtà Sprar (di quel 'Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati' che ha dato buoni risultati) da pensare insieme all'Anci, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e da realizzare in accordo con i Sindaci. Ong esperte nell'accoglienza dignitosa dei profughi in aree di conflitto o di calamità potrebbero forse apportare competenze nella gestione e nell'organizzazione delle attività.

36. Considerare i centri come luoghi dove gli ospiti non devono sentirsi meri beneficiari passivi degli interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e di inclusione sociale. Occorrerà prevedere la continuazione dei corsi di lingua e di educazione civica; inculcare il dovere di rispettare le leggi, la cultura e le tradizioni del paese che accoglie; favorire l'inserimento scolastico; preparare l'inserimento lavorativo con momenti di formazione professionale in accordo con le imprese e le associazioni di impresa; aprire alla possibilità di inclusione nel servizio civile nazionale. In cambio dell'accoglienza/assistenza e di un indispensabile contributo di sostentamento è bene che siano richiesti compiti comunitari e servizi di pubblica utilità sociale. Si dovrà riuscire a valorizzare chi possiede specifiche professionalità o risponde a necessità lavorative nel territorio.
37. Incentivare anche l'esperienza dell'accoglienza da parte delle famiglie, italiane o immigrate, selezionate, verificate e accompagnate, prevedendo la corresponsione di una retta per vitto e alloggio. Anche le diaspore più integrate potrebbero divenire (come in parte già lo sono) importanti attori dell'accoglienza.
38. Rivedere i criteri, generalmente troppo tecnicistici, che guidano la finalizzazione della progettazione sociale, alimentata con fondi italiani ed europei, relativa all'accoglienza e all'integrazione. La richiesta di progettazioni infarcite di formulari sempre più complessi esclude spesso soggetti con grande esperienza operativa e capacità di impatto sulla popolazione, come esclude attive e organizzate associazioni di immigrati, favorendo anche un crescente affidamento a strutture pubbliche a scapito delle organizzazioni sociali.
39. Accompagnare e sostenere l'inserimento sociale e lavorativo dei rifugiati, affinché possa diventare, come in altri paesi europei, un rilevante fattore di crescita del Pil e dell'economia italiana. Occorre anche tenere presente che di fatto i flussi umanitari hanno in parte preso il posto dei flussi programmati nei decreti annuali: il che impone di considerare questi profughi, oltre che persone da accogliere con le dovute tutele, anche come la nuova forza lavoro, così come lo sono anche i flussi per ricongiungimento familiare.
40. Non tollerare comportamenti illegali, devianti, faziosi, violenti, che creano conflitti, sia da parte di rifugiati che da parte di cittadini. Occorre favorire una cultura dell'accoglienza, dell'ascolto, dell'approfondimento (informando correttamente e in modo veritiero), in una stretta collaborazione tra cittadini e istituzioni, puntando sulle associazioni territoriali o gli stessi immigrati da tempo inseriti che possono favorire questo dialogo.
41. Tenere in seria considerazione le paure della gente ed intervenire (con le modalità più opportune, le informazioni e spiegazioni, il dialogo, la mediazione dei soggetti più idonei) per sedarle e soprattutto evitare che si trasformino in panico difficilmente controllabile. In questo occorre coinvolgere fortemente municipalità, comunità, parrocchie, associazioni imprenditoriali e sindacali, centri culturali e sociali, giovani, educatori, comunità immigrate e già integrate ecc.
42. Prendere coscienza della necessità di un maggiore investimento sull'azione di sensibilizzazione della popolazione. Informare, far conoscere la realtà nella sua effettiva dimensione con gli aspetti positivi e le criticità, preparare all'accoglienza, comunicare in modo convincente ed efficace, evitando il rischio di rigetto anche delle scelte e degli obiettivi più condivisibili.

➤ **Per chi non avrà diritto all'asilo o alla protezione**

vale quanto indicato per l'immigrazione strutturale, con alcune specificazioni

43. Allontanare dal territorio chi non avrà alcun diritto all'asilo o alla protezione anche dopo l'esito negativo dei ricorsi e l'eventuale verifica delle possibilità di regolarizzazione per lavoro. Nell'attesa dell'attuazione del provvedimento (attesa che deve essere comunque breve) sembra adatta la collocazione nei Cie, centri di identificazione ed espulsione. Essi dovranno però essere di piccola dimensione e gestiti con criteri di umanità nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, distribuiti sul territorio nazionale, con un chiaro e definito regolamento interno e con supervisione e controllo indipendenti sulla sua applicazione. Per non fare confusione con l'infelice esperienza del passato sarebbe bene chiamarli in modo diverso. I grandi Cie che sono esistiti finora dovranno essere smantellati perché si sono dimostrati fallimentari, inutili e perfino disastrosi per i diritti umani.

44. Procedere sempre con il pieno coinvolgimento e la piena responsabilizzazione dei prefetti, questori, sindaci, presidenti di regione e di provincia autonoma, in modo coordinato. La gestione dei Cie (ripensati e ridimensionati, quindi, e possibilmente diversamente nominati) potrebbe essere affidata alla Croce Rossa, con personale appositamente preparato, con la sorveglianza discreta di specifiche forze dell'ordine.

➤ **Ripensare la politica comune europea**

45. Ripensare e definire senza ritardi la politica comune dell'UE su tutta questa materia e il coordinamento e la collaborazione sia nell'accoglienza dei rifugiati che nelle espulsioni, eventualmente attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata prevista dal Trattato Ue e da quello sul funzionamento dell'Ue. In questo modo si potrà più facilmente elaborare/migliorare/adattare la normativa italiana in materia di rifugio e protezione con: procedure di ingresso per i richiedenti asilo e per i corridoi umanitari, anche al fine di controllare i flussi, impedendo/limitando quelli irregolari; politiche di redistribuzione; respingimenti; rimpatri.

46. Convincerci e convincere la pubblica opinione che innalzare muri significa incoraggiare forme ancora più sofisticate e pericolose di traffici di esseri umani. L'illusione di aver risolto il problema degli ingressi contrapponendosi a qualsiasi forma di ripartizione solidale europea dei rifugiati, oltre ad esprimere una visione pericolosa delle relazioni tra gli Stati membri, si scontrerà presto con una maggiore diffusione dell'illegalità, della criminalità e della corruzione. L'immigrazione può essere regolata e ognuno dovrà fare la propria parte. E' inutile invece pensare di poterla fermare.

## IL TRANSAZIONALISMO DEGLI IMMIGRATI PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE TRA TERRITORI

---

11 Dicembre 2015<sup>46</sup>

*Toccando trasversalmente i quattro i temi: flussi migratori, mercato del lavoro, impresa, diritti umani, si cercherà di individuare, a partire dall'esperienza transnazionale vissuta dagli immigrati, possibili occasioni di cooperazione internazionale e di co-sviluppo tra realtà territoriali italiane e dei paesi di origine. Sarà presa a riferimento la migrazione più strutturale e non l'emergenza profughi, con le decine di migliaia di persone alla ricerca di protezione e asilo, che richiederebbe una specifica presentazione con ulteriori approfondimenti.*

### **Crescita demografica mondiale e nuove opportunità di lavoro**

Nel mondo vi sono 244 milioni di migranti internazionali, pari a circa il 3,32% della popolazione mondiale.<sup>47</sup> Sono numeri destinati a crescere. Basti pensare che i lavoratori migranti nel corso del primo decennio di questo secolo (+57 milioni) sono raddoppiati rispetto al decennio precedente, con una maggioranza di giovani tra i 20 e i 35 anni. Mentre i paesi del Nord accolgono attualmente il 51% di tutti i migranti, le migrazioni Sud-Nord sono diminuite negli ultimi anni a causa della crisi economica, parallelamente ad una progressione di quelle Sud-Sud. Queste ultime, dal 2000 al 2013, hanno rappresentato il 57% di tutti i flussi migratori e ben 9 rifugiati su 10 vivono nei paesi del cosiddetto Sud del mondo<sup>48</sup>. Pur ritenendo importante evidenziare l'entità delle migrazioni Sud-Sud - che danno anche una ben diversa visione di quella supposta 'invasione' urlata in alcuni ambienti politici e mediatici nostrani - in questa breve analisi mi limiterò al contesto Sud-Nord.

Soffermiamoci sul continente africano, quello più vicino a noi. Nel 2030, tra 15 anni, l'attuale popolazione di 1,186 miliardi di persone crescerà di circa 500 milioni (cifra pari all'intera popolazione dell'UE), passando a 1,680 miliardi. Si prevede che tale andamento demografico continuerà nei decenni successivi arrivando 2,477 miliardi di persone nel 2050.

A metà del XXI secolo la Nigeria, con 400 milioni di abitanti rispetto ai 182 del 2015 e ai 263 nel 2030, sarà il terzo paese più popoloso al mondo, superando gli Stati Uniti; l'Etiopia arriverà a 188 milioni passando dai 99 del 2015 ai 138 nel 2030; Congo, Tanzania e Egitto supereranno, insieme, i 480 milioni rispetto agli attuali 222 e ai 320 nel 2030. Si consideri, come termine di paragone, l'UE con 508 milioni di abitanti, in diminuzione nei prossimi decenni e gli USA con una popolazione di 322 milioni e una lieve crescita a 336 milioni nel 2030 e 389 nel 2050.

---

<sup>46</sup> Documento presentato al Workshop "Flussi migratori, mercato del lavoro, impresa e diritti umani", promosso a Roma l'11 Dicembre 2016 dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

<sup>47</sup> United Nations, *Trends in International Migrant Stock: the 2015 Revision*, New York, 2016. Si veda anche il Rapporto del Direttore Generale dell'ILO Guy Ryder: *Migrazione equa: una agenda per l'ILO*, alla Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 2014

<sup>48</sup> A. Ricci, *Popolazione, sviluppo e migrazioni a livello mondiale*, Dossier Statistico Immigrazione, IDOS, 2014

Circa metà della crescita mondiale sarà in Africa e africani saranno i dieci più giovani Stati del mondo, con età media intorno ai 20 anni (contro gli attuali 29-30 della media mondiale, i 43 di quella UE e i 46 dell'Italia). La demografia europea, d'altro canto, è sotto la media richiesta dal pieno ricambio generazionale ed è previsto un calo demografico di circa 90 milioni per il 2050 con una carenza di 48 milioni di lavoratori, dato anche il continuo invecchiamento della popolazione. Con l'aumento della speranza di vita cresceranno le persone sopra i 65 anni: ovunque, ma in particolare nell'Unione europea, dove si andrà restringendo l'attuale rapporto di 9 attivi ogni anziano, fino a giungere nel 2050 al rapporto di 4 a 1.

Si tratta di proiezioni del *World Population Prospect* dell'ONU<sup>49</sup>, confermate dall'UNICEF che prevede che nel 2050 l'Africa avrà il 41% delle nascite mondiali, il 25% della popolazione mondiale (contro l'attuale 16%) e il 37% dei ragazzi/e sotto i 18 anni<sup>50</sup>. Nel 2050 l'Africa potrebbe quindi aver raddoppiato la popolazione attiva, quella tra i 14 e i 65 anni, determinando un probabile bacino di 700 milioni di persone in età lavorativa. Nonostante la crescita economica del continente, mediamente pari al 5% annuo del PIL, l'ampia parte di queste persone attive rimarrà alla ricerca, talvolta disperata, di un lavoro o di una sua maggiore stabilizzazione e qualificazione, in paesi in cui la ricchezza è in mano a pochi e permangono ampie sacche di povertà, ove si vive con appena un euro al giorno. L'Africa deve quindi offrire nuove opportunità di lavoro in modo diffuso, altrimenti la migrazione di decine, forse centinaia di milioni di persone verso paesi africani economicamente più forti o verso l'Europa sarà inevitabile. Mi limito qui ai soli dati demografici, senza prendere in considerazione le possibili conseguenze dei cambiamenti climatici e dei conflitti.

Creare occupazione in Africa diventa un'assoluta priorità. In questo, anche la cooperazione allo sviluppo può assumere un ruolo decisivo. Alla dimensione fondamentale della solidarietà, occorre affiancare e rafforzare maggiormente la dimensione sociale ed economica. Educazione, formazione, protezione sociale, riconoscimento dei diritti umani e di partecipazione democratica e soprattutto lavoro, dignitoso e stabile, e reddito adeguato. Gli investimenti pubblici e privati e la creazione di imprese diffuse sul territorio possono assicurare occupazione e sviluppo. Dovrà trattarsi di investimenti responsabili e sostenibili economicamente e ecologicamente in tutti i settori corrispondenti alle priorità definite dai paesi, con particolare attenzione alle micro e piccole-medie imprese, allo sviluppo cooperativo, all'economia sociale, al credito diffuso. La nuova legge italiana 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo va in questo senso, riconoscendo e valorizzando tutti i soggetti, non profit e profit, nazionali e territoriali, privati e pubblici<sup>51</sup> capaci di contribuire alla sfida della lotta alla povertà e dello sviluppo, creando a tal fine partenariati forti e duraturi, cooperando in tutti i settori utili.

L'impresa può creare nuova occupazione. Dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale, conciliando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali, così come stabilisce la legge 125. È una sfida che il settore privato europeo ed italiano dovranno riuscire a cogliere, nel loro stesso interesse, per un grande piano di cooperazione e di sviluppo con l'Africa

<sup>49</sup> UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. New York, 2015.

<sup>50</sup> UNICEF, Division of Data, Research and Policy, *Generation 2030/Africa – Child Demographics in Africa*, Report, August 2014. L'UNICEF prevede che nel 2050 l'Africa avrà il 41% delle nascite mondiali, il 25% della popolazione mondiale (contro l'attuale 16%) e il 37% dei ragazzi/e sotto i 18 anni.

<sup>51</sup> Legge 125/2014, capo VI, art. 23 ss.

per i prossimi decenni, valorizzando il settore privato e i mercati locali, con la chiara finalità dell'occupazione e della riduzione delle povertà, a beneficio reciproco. Una cooperazione basata sul partenariato, il comune interesse, la reciprocità, il co-sviluppo, nel rispetto delle norme ambientali, sociali, fiscali, dei diritti umani e del lavoro. Interessante, in proposito, la comunicazione della Commissione europea (2014) sul "più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo".<sup>52</sup> Nel loro stesso interesse, in tema di diritti umani, rispetto delle comunità e dell'ambiente, le imprese dovranno adeguarsi alle linee guida dell'OCSE sulla responsabilità sociale negli investimenti internazionali.<sup>53</sup> Utile sarà inoltre il coordinamento con le Ong le organizzazioni della società civile inserite nel contesto sociale in cui si opera.

## Comunità immigrate, transnazionalismo e co-sviluppo

Da anni, a livello internazionale, si è fatta strada l'idea che gli stessi immigrati possano rappresentare un importante fattore di sviluppo per i loro paesi di origine. Gli immigrati, in realtà, non hanno aspettato le incerte decisioni internazionali o governative per agire. Con le rimesse e altri aiuti alle famiglie rimaste in patria alleviano la povertà; spesso avviano attività che accrescono i commerci locali e l'occupazione; con le conoscenze e competenze acquisite stimolano l'innovazione, rafforzano la presa di coscienza dei diritti umani e sociali; contribuiscono al superamento delle vulnerabilità e ad una maggiore resilienza di fronte alle crisi economiche e ambientali. In questo senso gli immigrati possono già, a pieno titolo, essere considerati veri attori di sviluppo.

Dal primo rapporto del Segretario Generale ONU nel 2006<sup>54</sup>, vari documenti sul nesso tra migrazioni e sviluppo sono stati elaborati e adottati. Per dare un'idea riprendiamo gli otto punti dell'*Agenda for Action* contenuta nel Rapporto del Segretario Generale "*International Migration and Development*"<sup>55</sup> alla 68a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e al Dialogo di Alto Livello dell'ottobre 2013. Si tratta di punti ripresi e sviluppati in vari interventi e documenti, tra cui quelli significativi del Global Migration Group (GMG) e dell'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM)<sup>56</sup>, che sono anche il risultato di un lavoro comune tra Stati, Agenzie

<sup>52</sup> Comunicazione della Commissione: *Un più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo*, COM (2014) 263, Bruxelles, 16.5.2014.

<sup>53</sup> *Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali*, OCSE, 2011. Il Punto di Contatto Nazionale per la diffusione delle linee guida OCSE è presso il Ministero dello sviluppo economico: [pcnitalia.mise.gov.it](http://pcnitalia.mise.gov.it). – Si veda anche il documento di LINK 2007 su *Cooperazione allo sviluppo. Imprese e diritti umani, responsabilità sociale e responsabilità ambientale*, 2015, <https://link2007.org/wp-content/uploads/2023/05/Transnazionalismo-immigrati-per-cooperazione-tra-territori.-CIDU.pdf>

<sup>54</sup> *International Migration and Development (A/60/871)*, 18 maggio 2006, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite...

<sup>55</sup> *International Migration and Development*, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 68a sessione, A/68/190, sezione V, 25 Luglio 2013. Un nuovo Rapporto, A/69/207, è stato presentato all'Assemblea Generale il 30 Luglio 2014, nella cui sezione III il Segretario Generale evidenzia le iniziative intraprese per l'attuazione dell'*Agenda for Action*.

<sup>56</sup> UN High Level Dialogue on International Migration and Development, 3-4 Ottobre 2013: *Statement* by the Global Migration Group e *GMG Position Paper*; Remarks, William Lacy Swing, Director General IOM e *IOM Position Paper*.

dell'ONU e Organizzazioni della società civile.

Gli otto punti dell'*Agenda for Action* richiamano gli Stati a: 1) applicare le convenzioni internazionali sulla protezione e la promozione dei diritti fondamentali, economici, sociali e culturali dei migranti, con particolare attenzione ai più vulnerabili, ai minori e alla loro educazione, alla lotta alle discriminazioni; 2) sostenere le migrazioni lavorative, in particolare riducendo i costi delle rimesse, controllando quelli delle intermediazioni, riconoscendo i titoli di studio, assicurando la trasferibilità della sicurezza sociale; 3) eliminare ogni forma di sfruttamento e ogni traffico di lavoratori e di altri esseri umani; 4) aiutare i migranti in difficoltà a causa delle crisi umanitarie nei loro paesi o in quelli di transito; 5) agire per il cambiamento della percezione pubblica delle migrazioni e del sentimento anti-immigrati, combattendo ogni forma di xenofobia e coinvolgendo le istituzioni educative, il settore privato, i sindacati, i media e gli stessi immigrati; 6) integrare le migrazioni nell'agenda per lo sviluppo post-2015 e nei programmi di cooperazione; 7) investire nella conoscenza e la raccolta dei dati per definire politiche migratorie basate sulla realtà dei fatti e monitorare con precisi indicatori il grado di protezione dei migranti e la violazione dei loro diritti; 8) assicurare la coerenza delle politiche e definire partnership, a livello nazionale e internazionale, che coinvolgano i vari *stakeholders* per definire politiche a protezione e valorizzazione dei migranti.

Pur essendoci interessanti esempi di dinamismo transnazionale in alcune comunità immigrate, non è ancora sufficientemente approfondito il ruolo che gli immigrati possono avere nelle politiche e nei programmi di cooperazione allo sviluppo dei paesi in cui risiedono, come l'Italia, da realizzarsi con i paesi di origine, in una visione di co-sviluppo<sup>57</sup>. Risulta alquanto riduttiva la definizione di co-sviluppo che ha preso spazio nei recenti anni in Italia. Essa si è limitata sostanzialmente alla considerazione degli immigrati quali: a) protagonisti del proprio sviluppo attraverso una buona integrazione e b) dello sviluppo delle comunità di origine attraverso la realizzazione di progetti a senso unico, senza valorizzare l'interazione della duplice dimensione transnazionale<sup>58</sup>. Il caso della diaspora senegalese a Milano, Parigi e Ginevra è un interessante esempio di dinamismo transnazionale<sup>59</sup> e numerosi altri sono gli esempi in alcuni paesi europei<sup>60</sup>.

---

Il GMG, Global Migration Group, gruppo inter-istituzionale di alto livello, è stato istituito nel 2006 al fine di un migliore ed efficace coordinamento internazionale. È composto da 15 Agenzie/Organizzazioni dell'ONU coinvolte in attività attinenti alle migrazioni, la BM e l'OIM, con tre Working Group e due Task Force.

Fondata nel 1951, l'OIM è la principale Organizzazione Intergovernativa in ambito migratorio, con 156 Stati Membri e 10 Stati osservatori, 460 uffici nel mondo, un personale operativo di 6.690 unità e oltre 2.000 progetti attivi.

<sup>57</sup> Il tema dei flussi migratori come fattore dello sviluppo è entrato nel programma del semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo (Luglio-Dicembre 2014). Si veda in proposito: G. Cantini, *Migrazioni e sviluppo: un tema per la Presidenza italiana e per l'Agenda post 2015*, in 'Libertàcivili', novembre-dicembre 2013, p. 7.

<sup>58</sup> Coinvolgendo le diaspore, alcuni progetti sono stati coordinati dall'OIM che nel 2001 ha lanciato la strategia MIDA, Migration for Development in Africa, di cui la Cooperazione italiana del Ministero degli Affari Esteri ha sostenuto i programmi in Ghana e Senegal e più recentemente in Somalia. Si veda, in particolare, A. Stocchiero, *Iniziative di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*, Cespi, 2006.

<sup>59</sup> J. Maggi, D. Sarr, E. Green, O. Sarrasin, A. Ferro *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement*, Université de Genève, 2013.

<sup>60</sup> A. Manço, S. Amoranitis (2010) per il Belgio; A. Cortés e coll. (2006), per la Spagna; Development Research Centre on Migration (2006) e DFID (2007) per il Regno Unito; I. Guissé, C. Bolzman (2009) per

Si tratta di un approccio positivo, pionieristico per alcune realtà regionali e locali, con risultati significativi, ma a nostro avviso ancora troppo limitato e circoscritto al tradizionale ambito degli aiuti più che a quello della cooperazione. Un passo avanti, almeno nella filosofia e negli obiettivi che l'hanno guidato, sembra realizzarsi nella cooperazione Italia-Senegal: è il programma PLASEPRI, piattaforma d'appoggio al settore privato senegalese e alla valorizzazione della diaspora in Italia<sup>61</sup>. È, cioè, il concetto di co-sviluppo, inteso come frutto di una cooperazione basata sulla reciprocità di interessi e di benefici, che può guidarci verso azioni efficaci, coinvolgenti gli stessi immigrati residenti in Italia, in un cammino di partenariato con i paesi e le regioni da cui provengono.

Partendo dalle novità introdotte dalla legge 125/2014 e facendo tesoro dell'esperienza passata, emerge con evidenza un approccio che poggia su due pilastri complementari. Da un lato il concetto di co-sviluppo, inteso come frutto di una cooperazione che, anche quando è dono, si basa su rapporti di parità, reciprocità di interessi e di benefici: è il co-sviluppo che può guidarci verso azioni efficaci di cooperazione coinvolgenti gli stessi immigrati residenti in Italia, in un cammino di partenariato con i paesi e le regioni da cui provengono. Dall'altro lato, la realtà territoriale, che ne è la dimensione più appropriata: quella delle regioni e grandi aree dove risiedono le comunità immigrate, dove si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e le organizzazioni sociali e produttive, hanno costruito famiglia, interessi, business, continuando al contempo a mantenere legami vivi e attivi con le realtà di origine.

### **Dal transnazionalismo degli immigrati alla cooperazione internazionale tra territori**

Rilevanza andrebbe data in particolare alle realtà di immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese e che mantengono interessi e rapporti con quello di origine. Va ricordato in proposito che su 6 milioni di imprese operanti in Italia (2013), ben 497.080 sono condotte da soggetti nati all'estero (8,2% del totale) con forte tenuta anche in periodo di crisi<sup>62</sup>. È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere valorizzato, la loro capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e lì, concependo la globalizzazione innanzitutto come multilocalismo, a misura d'uomo, di comunità, con l'assunzione cosciente e arricchente di identità plurime. In questo possono essere considerati anticipatori del cambiamento delle nostre società, in cui le nuove generazioni mirano

---

la Svizzera. Si vedano anche i Rapporti annuali di Eunomad sulle esperienze della rete europea su migrazioni e sviluppo.

<sup>61</sup> Con crediti concessionari, fondi a dono, partecipazione del governo senegalese, linee di credito per PMI e per intermediari locali di microfinanza non speculativa, per un valore complessivo di circa 24 milioni di euro, il programma vede il protagonismo degli enti territoriali dei due paesi e delle associazioni e istituzioni senegalesi presenti in Italia.

<sup>62</sup> Tali aziende producono un valore aggiunto di 85 miliardi di euro e sembrano riuscire a resistere alla crisi. Il gettito fiscale dei contribuenti stranieri ha fornito alle entrate pubbliche complessivamente 7,6 miliardi di euro e altri 8,9 miliardi sono stati versati agli enti previdenziali, per un totale di entrate nelle casse pubbliche di 16,5 miliardi di euro. La spesa pubblica complessiva per l'immigrazione è stata invece di 12,6 miliardi, pari all'1,57% della spesa pubblica totale, con quindi un saldo positivo per lo Stato pari a + 3,9 miliardi di euro. Complessivamente gli immigrati contribuiscono a più dell'8% del PIL nazionale, mentre la spesa pubblica relativa all'immigrazione non supera il 2% della spesa complessiva.

Preziosi sono, in proposito, alcuni studi che annualmente forniscono documentate informazioni sul "valore" dell'immigrazione: Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione, 2014*; Centro studi e ricerche IDOS, *Rapporto immigrazione e imprenditoria, 2014*. Si veda anche *L'impatto fiscale dell'immigrazione* in 'Dossier Statistico Immigrazione 2014', IDOS-UNAR, p. 308-314.

a vivere la globalizzazione difendendo la propria individualità identitaria e costruendo relazioni e legami con differenti luoghi tra loro interagenti. Partendo da questa dimensione transnazionale-multilocale<sup>63</sup> e dal protagonismo dimostrato da alcune comunità di immigrati nell'avvio di partenariati transnazionali, possono essere avviati percorsi di co-sviluppo aperti all'intera dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, quelle italiana e quella della regione di provenienza, coinvolgendo ogni attore potenzialmente interessato. Il transnazionalismo degli immigrati può e deve diventare l'occasione per un transnazionalismo dei territori capace di costruire relazioni di partenariato negli ambiti di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale. Se in una regione è fortemente presente e radicata, per esempio, una comunità marocchina (o senegalese o egiziana o ecuadoriana o altra) che negli anni ha mantenuto rapporti con la regione di origine, un'ampia cooperazione tra le due regioni, qui e lì, non è solo possibile ma è anche una reciproca opportunità, da non sottovalutare.

Accordi quadro di cooperazione (di lunga durata, per essere efficaci) potrebbero essere siglati dalle due istituzioni regionali dopo attente valutazioni dei bisogni, delle opportunità, dei rispettivi ambiti di possibile intervento, dei legittimi interessi delle parti e dei benefici che possono derivare per entrambe da un simile partenariato per lo sviluppo. Non si tratta di individuare "un" progetto (questo è un po' il limite odierno), ma di costruire un processo bilaterale duraturo, costante, coinvolgente le realtà territoriali interessate, disegnando un insieme di relazioni e di attività rispondenti, in modo coerente, ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità. Le due istituzioni territoriali "transnazionali" dovrebbero al contempo favorire e sostenere altri specifici accordi di cooperazione: non solo tra immigrati residenti e comunità di origine, ma anche tra organizzazioni dei due territori, tra università e università, cooperative e cooperative, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra istituti di credito, tra realtà sociali, sindacali e culturali, professionali e così via, per un co-sviluppo vero, duraturo, alla cui base ci siano i principi e l'etica della cooperazione, del partenariato, dei diritti umani, della giustizia, insieme ai reciproci legittimi interessi e vantaggi, anche a garanzia della continuità del rapporto di partenariato.

Rafforzare il nesso tra migrazione e sviluppo è possibile e auspicabile. È però necessario volerlo ed avere una visione strategica aperta al mondo e alle opportunità che può offrire. Se c'è vero interesse, infatti, i rapporti continueranno e si svilupperanno, prendendo forme sempre più coinvolgenti e stimolanti. Come è altrettanto necessario rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo. La scarsa considerazione dei paesi meno avanzati da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione poco benevola dell'immigrazione e le difficoltà nell'accoglienza e nell'integrazione, a partire dal riconoscimento dei diritti, sono purtroppo segnali che contraddicono gli sforzi per rafforzare il nesso tra migrazioni e sviluppo, come voluto dalla legge 125/2014. Esso passa, infatti, anche dalla

---

<sup>63</sup> Sul transnazionalismo degli immigrati e il co-sviluppo si vedano: M. Ambrosini, F. Berti (cur.), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Franco Angeli, 2009; M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, 2008; A. Stocchiero, *Learning by doing: il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Itala/Ghana-Senegal*, CeSPI, 2008, [www.cespi.it](http://www.cespi.it); J. Chaloff, *Co-development: a myte or a workable policy approach*, CeSPI, 2006, [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

Sul multilocalismo: Carlo Bordoni, *Multilocalismo*, in "La Lettura", inserto culturale del Corriere della Sera, 29.9.2013.

pluralità e positività dei rapporti con questi paesi (che sono in parte appena al di là del Mediterraneo), dall'attiva integrazione degli immigrati, dal riconoscimento delle loro competenze e capacità, dalla valorizzazione della loro transnazionalità. La chiusura, anche solo psicologica, impedisce di valorizzare le opportunità che possono derivarne, come impedisce di cogliere la spinta innovativa che questa presenza porta normalmente con sé, come è avvenuto in altri paesi. In Italia ne rimangono così influenzate perfino le scelte delle nuove generazioni che vedono spesso i migliori immigrati andare altrove, preferendo il centro-nord Europa.

Dovranno quindi essere gradualmente approfondite e rivisitate le normative e le modalità di attuazione in materia di integrazione, di diritti di cittadinanza, di riconoscimento dei titoli di studio, di valorizzazione delle professionalità, di migrazione circolare, cioè di mobilità con ritorni in patria e nuovo ingresso regolare in Italia, favorendo le visite di ritorno di quegli immigrati che hanno saputo valorizzare la propria transnazionalità, anche al fine di trasmetterla nei territori di riferimento, aprendoli e arricchendoli. Il migrante che ha iniziato a investire nella propria terra deve potere mantenere con essa rapporti vivi anche andandoci con una certa frequenza, pur soggiornando nel paese di residenza dove continua il proprio lavoro, acquisisce competenze, stabilisce rapporti di affari, acquista i beni necessari ad approvvigionare attività avviate nella realtà di origine, importandone magari altri.

La mobilità del migrante diventa spesso la condizione indispensabile per il successo del proprio iter di sviluppo economico, per il sostegno ai familiari e alla regione di origine e per la sostenibilità del suo eventuale ritorno definitivo. La Fondazione ISMU ha focalizzato sullo stesso punto la recente presentazione del XXI Rapporto sulle migrazioni (dicembre 2015): "Non si tratta di accogliere centinaia di milioni di persone ma di promuovere una migrazione circolare, non episodica"<sup>64</sup>. Siamo purtroppo ancora lontani, chiusi nelle incertezze e nelle paure europee, ma questa è una delle strade da percorrere. Una strada che ci è imposta dalla stessa globalizzazione.

---

<sup>64</sup> ISMU, XXI rapporto, 2015, <https://www.francoangeli.it/Libro?id=23118>

## IMMIGRAZIONE E SVILUPPO

### EUROPA E AFRICA NEI PROCESSI DI RABAT E DI KHARTOUM: IL SAHEL COME OCCASIONE PER UNIRE O COME FRONTIERA?

---

Ottobre 2015<sup>65</sup>

La crescente dimensione dei movimenti migratori, che riguardano solo in limitata parte l'Europa, e la loro gravità con la sequela di sofferenze, disumanità, abusi e morti, dovrebbero ormai convincere tutti i paesi europei di affrontarli con politiche condivise, basate su quei valori sanciti nella Carta costituzionale che hanno garantito integrazione, progresso, pace nella costruzione di un futuro europeo comune. La paura, il rifiuto e i muri non sono la riposta né ci aiutano a pensarla e a costruirla. La storia ha dimostrato che tutti i muri crollano e che in ogni caso è utile prepararne in tempo il momento per saperlo gestire. Ai valori e alle illuminate visioni politiche sono contrapposte paure, chiusure, discriminazioni, pregiudizi inseriti in una visione culturalmente povera e limitata spesso al solo, presunto risultato elettorale. L'UE e il disegno di unità europea, ancora più valido oggi nell'evoluzione disordinata della globalizzazione, rischiano di frantumarsi, riducendo i singoli paesi, anch'essi con tendenze disgreganti al proprio interno, a piccole realtà, forse insignificanti, in un mondo che sarà comunque mutato e continuamente mutante. Eppure, già esistono politiche e scelte strategiche condivise e ufficializzate in intese internazionali che andrebbero valorizzate.

#### L'URGENZA DI POLITICHE CONDIVISE

Di fronte alle migrazioni internazionali l'Italia deve riuscire a dotarsi di politiche e strategie largamente condivise internamente e coordinate a livello europeo e internazionale. Lungo i trascorsi decenni che hanno visto crescere gli immigrati (appena 300.000 all'inizio degli anni '80), le altalenanti opzioni governative non hanno contribuito con efficacia e lungimiranza al governo di tale presenza e alla sua equilibrata integrazione. Lo scontro politico ha impedito il necessario confronto per identificare quelle scelte che avrebbero potuto segnare una svolta nelle politiche nazionali, dando loro peso anche a livello europeo.

È possibile trovare un denominatore comune per definire scelte politiche condivise in tema di immigrazione? Nell'attuale fase politica potrebbe sembrare un'impresa irrealizzabile. Ma la posta in gioco è così alta che vale la pena di tentare. È un invito rivolto a tutti i partiti e movimenti politici, anche perché non si può da un lato pretendere che l'UE e gli Stati membri adottino una politica comune, solidale e coerente e dall'altro presentare il nostro paese diviso al suo interno, con posizioni contrastanti anche a livello territoriale. A rischio è la nostra credibilità nelle sedi di dialogo e negoziazione con i paesi di provenienza e di transito, giustamente da tutti auspicati.

---

<sup>65</sup> Capitolo del *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, IDOS, Roma, Ottobre 2015 (N. Sergi, M. Rotelli, K. Moschochoritis, C. Fermi, INTERSOS-LINK2007).

## LA POLITICA MIGRATORIA ITALIANA NELLE INTESI INTERNAZIONALI

Occorre sapere che l'Italia, con i pur differenti orientamenti politici dei governi che si sono alternati, ha più volte assunto posizioni condivise, espresse in accordi e programmi a livello europeo e internazionale. Lo stesso vale per i paesi europei, in particolare per quanto riguarda il continente africano e il Mediterraneo. Basterebbe attuarle, con determinazione e i mezzi necessari, nel loro insieme e non solo in parte come sta avvenendo in questa fase incentrata sui temi relativi alla sicurezza e al controllo delle frontiere.

L'Italia ha un ruolo attivo nel "Processo di Rabat", foro di dialogo politico sui temi migratori tra l'UE ed i paesi dell'Africa occidentale, centrale e mediterranea. È nato nel 2006 su impulso di Spagna, Francia e Marocco al fine di affrontare le sfide poste dalle migrazioni lungo la rotta tra l'Africa Sub-Sahariana e l'UE, con un approccio di responsabilità condivisa e di collaborazione tra paesi d'origine, transito e destinazione dei flussi migratori e in un'ottica di interesse e sviluppo reciproci. Nel 2014 è stata l'Italia a proporre alla Commissione UE l'avvio di un analogo foro di dialogo e collaborazione con i paesi del Corno d'Africa e quelli mediterranei di transito. Una sfida non facile, trattandosi di una regione percorsa da crisi e conflitti armati e con grandi spinte migratorie ma, proprio per questo, di grande importanza per il nostro paese, spesso meta di tali movimenti. Con la Conferenza e la Dichiarazione di Roma del 28 Novembre 2014, i sette paesi del Corno d'Africa, tre paesi mediterranei di transito, l'UE e i paesi europei hanno dato inizio al "Processo di Khartoum": un ampio programma di collaborazione in tema di migrazioni, focalizzato sulla lotta al traffico degli esseri umani e aperto ai temi della protezione internazionale e dello sviluppo.

I due "Processi" sono da collegare all'ampio ambito dei fori, delle concertazioni e delle intese internazionali sulle migrazioni e sul nesso tra migrazioni e sviluppo a cui l'Italia partecipa. Pur avendo per lo più valore indicativo, basato sulla libera volontarietà degli Stati, i risultati di tali fori rappresentano importanti momenti di dibattito, mediazione ed individuazione di priorità e linee di intervento condivise sui vari aspetti delle problematiche migratorie. Citiamo in particolare due fori di dialogo globale e due di dialogo UE-Paesi Terzi:

- **High-level Dialogue su Migrazione Internazionale e Sviluppo** delle Nazioni Unite ([www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/](http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/)), con le relative Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale (61<sup>a</sup>, 2006 e 68<sup>a</sup>, 2013) congiuntamente all'*Agenda for Action* contenuta nel Rapporto del Segretario Generale su migrazione internazionale e sviluppo (A/68/190, luglio 2013);

- **Forum mondiale sulla migrazione e lo sviluppo** ([www.gfmd.org/](http://www.gfmd.org/)), piattaforma informale e volontaria di dialogo globale sulle politiche e le pratiche in materia di migrazione e temi collegati voluta dall'Assemblea Generale ONU nel 2006 (l'8° Forum a Istanbul, 14-16 ottobre 2015);

- **Vertici UE-Africa** ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4832\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm)) con le relative Dichiarazioni (compresa quella specifica su Migrazione e Mobilità del 4° Vertice, 2-3 Aprile 2014), la *Joint Africa-EU Strategy* e i relativi ampi Programmi triennali di azione basati sul partenariato per uno sviluppo comune ([www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2014/04/02-03/](http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2014/04/02-03/));

- **Conferenze ministeriali euro-africane su Migrazione e Sviluppo** con le Dichiarazioni e i Piani triennali che dal luglio 2006 attuano il "Processo di Rabat" che riguarda l'asse migratorio dall'Africa occidentale e centrale verso l'Europa e, dal 2015, il "Processo di Khartoum" che si riferisce all'asse tra l'Africa orientale e l'Europa.

Pur con limiti e criticità, le Dichiarazioni e Risoluzioni prodotte in queste sedi in condivisione tra paesi di emigrazione, di transito e di arrivo, rappresentano un patrimonio di indicazioni politiche, strategie, linee di azione e possibili collaborazioni sul quale potere più facilmente trovare quel denominatore comune che può facilitare la definizione di politiche condivise sia a livello italiano che europeo.

## **AIUTARLI A CASA LORO**

Prima di esaminare questi due “Processi” è utile soffermarsi su un’affermazione che ad essi si collega, per valutarne il significato. “Aiutiamoli a casa loro” è divenuta oggi, pur con connotazioni molto diversificate, una sollecitazione fatta propria dalla pluralità dei partiti politici e delle componenti della società civile. Si tratta quindi di una posizione potenzialmente unificante, di cui è necessario capire il significato e le implicazioni (Si vedano anche i capitoli curati da INTERSOS nel Dossier Statistico Immigrazione IDOS: *Aiutarli a casa loro*, Dossier 2010, p. 25; *Cooperazione allo sviluppo e immigrazione. Il valore delle diaspore*, Dossier 2013, p. 31, *Migrazioni e cooperazione internazionale per lo sviluppo. L’indispensabile coerenza delle politiche*, Dossier 2014, p. 32). Pur consapevoli che la schematica suddivisione che segue restringe la tipologia complessa e spesso sovrapponibile dei migranti, riteniamo che possa aiutare a capire le diverse necessità di aiuto “a casa loro”.

### ***Migrazioni forzate, alla ricerca di protezione***

I conflitti armati stanno assumendo una dimensione sempre più preoccupante anche per le ampie connessioni politiche, affaristiche e ideologico-religiose che li alimentano. Oltre a causare sofferenze e a sottrarre ingenti risorse alla lotta alla povertà, le continue guerre rendono il mondo più insicuro e instabile e riproducono la spirale del terrorismo, come sta avvenendo. Quelle in Iraq e in Libia, ma anche l’impotenza dimostrata di fronte alla crisi siriana, sono gli ultimi esempi dell’incapacità della politica di prevenire i conflitti e di valutare gli esiti delle proprie errate decisioni. Stiamo duramente pagando tali errori, ma si sta ancora pensando di poter risolvere con ulteriori guerre problemi che proprio da esse sono derivati.

Per le migrazioni causate da dittature liberticide e conflitti armati l’*aiuto a casa loro* sta sì nella capacità di accoglienza dei paesi limitrofi (si pensi che la Turchia sta accogliendo 1,8 milioni di siriani, la Giordania 1,4 e il Libano 1,2) e di quelli che ancora sentono di far parte di una vera comunità internazionale garantendo protezione e asilo; e sta anche nel lavoro che le Ong, le Agenzie umanitarie dell’ONU e le realtà solidaristiche svolgono con dedizione. Ma sta soprattutto nell’iniziativa e nel deciso impegno internazionale per evitare il conflitto e per trovare le giuste mediazioni per mettervi rapidamente fine. Più in generale, sta nel ripensamento della governance globale e del ruolo dell’UE in essa, con l’adozione degli strumenti - politici e diplomatici innanzitutto - necessari ad esercitarli. Qualcosa si sta facendo, ma indubbiamente troppo poco.

### ***Migrazioni “volontarie”***

L’analisi del fenomeno migratorio inserisce nell’equazione “povertà-emigrazione” vari altri fattori, tra cui l’esistenza delle condizioni necessarie per potere desiderare, progettare e realizzare l’emigrazione. I dati nazionali ed europei ci mostrano che ad emigrare non sono principalmente le popolazioni delle aree di povertà assoluta, bensì quelle dei paesi a medio tasso di sviluppo (*OECD, International Migration Outlook, 2014*). Emigra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiore istruzione o di legami con chi l’ha preceduto e lo sollecita. Anche le gravi crisi umanitarie quali siccità, carestie, inondazioni, provocano sflamenti soprattutto

all'interno dello stesso paese o in quelli limitrofi, lasciando a minoranze più predisposte e intraprendenti la scelta migratoria più radicale.

Se i paesi da cui proviene la maggioranza degli immigrati sono quelli della fascia a medio tasso di sviluppo, "aiutarli a casa loro" può e deve significare non solo accelerare l'uscita dalla povertà ma anche e soprattutto costruire rapporti di partenariato per uno sviluppo diffuso e sostenibile. Partenariati con finalità condivise, di lungo periodo, ad interesse e beneficio reciproci, in una lungimirante visione di solidi rapporti politici oltre che economici. Non può trattarsi, come alcuni continuano ad affermare, di costruire qualche pozzo, scuola o ambulatorio, ma di ben altro: un salto culturale rispondente ai cambiamenti del mondo e alle dinamiche che si sviluppano nel tentativo di trasformarle in opportunità per tutti, in co-sviluppo.

Rimaniamo sul continente africano, quello più vicino a noi, in grande trasformazione, con indicatori di crescita medi pari al 5% annuo, che in alcuni paesi superano il 10% (però in Italia si continua a rappresentarlo troppo spesso come terra di disperazione), ma al contempo con scarsa redistribuzione della ricchezza, con ampie sacche di povertà, con una forte crescita demografica (da 1 a più di 2 miliardi di persone nei prossimi trent'anni, un terzo in età lavorativa) e con milioni di giovani istruiti, urbanizzati, globalmente 'connessi' in cerca di lavoro e di migliori condizioni di vita. Creare occupazione in Africa diventa l'assoluta priorità nell'*aiutarli a casa loro*. Alla dimensione fondamentale della solidarietà, occorre affiancare e rafforzare maggiormente la dimensione sociale ed economica: educazione, formazione, riconoscimento dei diritti umani e di partecipazione democratica, protezione sociale e soprattutto lavoro, occupazione stabile e reddito dignitoso. Gli investimenti pubblici e privati e la creazione di imprese sul territorio possono assicurare occupazione e sviluppo diffuso. Dovranno essere investimenti responsabili e sostenibili economicamente e ecologicamente e abbracciare l'ampia gamma dei settori prioritari.

Quanto sinteticamente descritto si trova enunciato, con ulteriori e più precise tipologie di azione, nelle Risoluzioni e Dichiarazioni dei Vertici e Fori internazionali a cui hanno contribuito l'Italia (pur con gli alterni orientamenti governativi e parlamentari), l'UE e i paesi membri, i paesi di emigrazione e di transito, le istituzioni internazionali. Occorrerebbe riprenderle e tradurle in programmazioni definite e verificabili per attuarle nel loro insieme, superando la visione puramente securitaria. Il processo euro-africano in materia di migrazione e di sviluppo è, in merito, un esempio da approfondire.

## IL PROCESSO EURO-AFRICANO SU MIGRAZIONE E SVILUPPO

### ***"PROCESSO DI RABAT"***

Rabat 2006, Parigi 2008, Dakar 2011, Roma 2014. La prima Conferenza ha dato nome al "Processo di Rabat" che si è sviluppato con strategie di collaborazione e priorità triennali tra gli ormai 58 paesi europei e dell'Africa occidentale, centrale e mediterranea rappresentati dai rispettivi ministri degli Esteri, dell'Interno e dell'Emigrazione, la Commissione europea e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (Ecowas). In questi Summit si affrontano temi quali il nesso tra migrazione e sviluppo, la cooperazione per contrastare i crimini legati all'immigrazione irregolare, in particolare il traffico di esseri umani e la tratta dei migranti, la gestione della migrazione legale, l'esercizio della protezione internazionale, la valorizzazione delle diaspore, le riammissioni e i ritorni volontari (<http://processusderabat.net/web/>).

La terza fase del Processo di Rabat (2012-2014) ha tentato timidamente di uscire dalla visione securitaria, di contenimento dei migranti e di controllo delle frontiere che aveva caratterizzato le due fasi precedenti e che continua ad essere prioritaria nonostante gli ampi obiettivi definiti nel novembre 2011 a Dakar. A tal fine sono state attivate iniziative di studio, approfondimento, elaborazione di strumenti per la raccolta dei dati e per una migliore conoscenza del fenomeno migratorio regionale e dei soggetti istituzionali e associativi coinvolti, anche al fine della condivisione e dell'elaborazione di guide nazionali (come già avvenuto in Burkina Faso, Ghana, Mali e Senegal). Sono state organizzate riunioni tematiche: le più recenti sulla gestione delle frontiere nel rispetto della dignità dei migranti (Madrid 2013) e sulle migrazioni in tempo di crisi (Parigi 2014). Sembra poco, rispetto agli obiettivi programmati che continuano comunque ad essere ritenuti prioritari e che sono stati ripresi e aggiornati nella fase successiva.

La fase attuale, avviata a Roma il 27 novembre 2014 con la quarta Conferenza ministeriale, la Dichiarazione e il programma triennale 2015-2017 ("Programma di Roma") mette l'accento particolarmente su due temi: il nesso tra migrazione e sviluppo; la prevenzione e la lotta all'immigrazione irregolare e ai crimini ad essa collegati. Il programma si articola su quattro temi la cui articolazione è ampia e di particolare interesse. 1) Organizzare la mobilità e la migrazione legale: sostenendo l'integrazione regionale e facilitando la libera circolazione intra-africana; inserendo la dimensione migratoria nelle politiche di formazione e di impiego; garantendo i diritti dei migranti e l'accesso alla sicurezza sociale e rafforzando le politiche di integrazione e contro le discriminazioni; facilitando le regolarizzazioni e il rilascio dei documenti di identità e di viaggio. 2) Migliorare la gestione delle frontiere e lottare contro la migrazione irregolare: sostenendo i paesi di origine, di transito e di destinazione in materia di prevenzione e gestione dell'immigrazione irregolare; rafforzando la cooperazione nella gestione delle frontiere e nella riammissione nel rispetto dei diritti umani; lottando contro le reti criminali, la tratta delle persone e il traffico dei migranti; facilitando i ritorni volontari e il reinserimento. 3) Rafforzare la sinergia tra migrazione e sviluppo: valorizzando il contributo delle diaspore all'integrazione dei migranti; massimizzando il loro contributo allo sviluppo dei paesi di origine e di destinazione anche favorendo sinergie tra settore privato e politiche pubbliche di sviluppo; facilitando la circolazione delle competenze nel contenimento della "fuga dei cervelli"; incoraggiando l'integrazione dei migranti nelle sfide in materia di sviluppo, tutela dell'ambiente, instabilità politica, sicurezza alimentare, povertà. 4) promuovere la protezione internazionale e l'asilo: rafforzando il quadro normativo e operativo nazionale e regionale; sviluppando le capacità in materia di accoglienza e di riconoscimento dello status, adottando soluzioni che prevedano formazione, accompagnamento e inserimento lavorativo ([processusderabat.net/web/index.php/processus](http://processusderabat.net/web/index.php/processus)). Un programma pensato per gestire i flussi migratori nel contesto regionale africano ma che, per coerenza e credibilità, dovrebbe essere adattato e adottato in Italia e nell'UE. Poco credibile è, infatti, pretendere dagli altri ciò che difficilmente riusciamo ad applicare in casa nostra.

### **"PROCESSO DI KHARTOUM"**

Ha preso il nome dalla capitale sudanese in cui si è tenuto il vertice internazionale per la messa a punto della *EU-Horn of Africa Migration Route Initiative* che è stata lanciata ufficialmente a Roma il 28 novembre 2014 nel corso della IV Conferenza ministeriale euro-africana. La "Dichiarazione di Roma", firmata da tutti i paesi del Corno d'Africa (Sudan, Sud Sudan, Etiopia, Eritrea, Gibuti, Somalia, Kenya), i paesi mediterranei di transito (Egitto, Libia, Tunisia), i 28 paesi dell'UE, la Commissione UE e la Commissione UA (Unione Africana), ha un grosso limite: l'assenza di qualsiasi riferimento agli ingressi regolari nei paesi europei. È vero che questa prima fase è

incentrata sulla lotta al crimine, ma tale assenza offusca i pur positivi intenti di tale accordo, dato che rischia di essere vissuto solo come una nuova frontiera per i viaggi verso l'Europa.

Il Processo di Khartoum, anch'esso a carattere volontario e non vincolante, intende dar vita ad una stretta collaborazione tra l'UE e i paesi da cui originano e in cui transitano molti dei flussi migratori verso il Mediterraneo e l'Europa al fine di combattere il traffico di esseri umani e la migrazione illegale, prevedendo di dover espandere il campo di azione anche alle altre priorità del GAMB, Approccio Globale in materia di Migrazione e Mobilità (CE, *COM(2011) 743 final*): migrazione legale e mobilità, impatto della migrazione sullo sviluppo, protezione internazionale e asilo. In una visione di lungo periodo, il Processo si propone di contribuire alla stabilizzazione e pacificazione di aree in conflitto e di affrontare le cause strutturali che favoriscono l'emigrazione con ampi progetti di cooperazione finanziabili con fondi UE. Sono previste attività di raccolta dati, scambio di informazioni, formazione, assistenza tecnica, creazione di centri di transito (gestiti dall'IOM e dall'UNHCR o sotto la loro sorveglianza) dove accogliere i migranti, riconoscere i richiedenti asilo e indirizzarli in modo legale e sicuro verso paesi disposti ad accoglierli. Dato che la Dichiarazione non ne fa menzione, si può solo sperare che anche l'UE possa aprire loro le porte sulla base di una distribuzione condivisa tra gli Stati membri, permettendo accessi normali oltre che legali. Sarebbe l'arma migliore contro i trafficanti. Il rischio che permanenze temporanee possano trasformarsi, in questi centri, in presenze a tempo indeterminato è certamente elevato. E rimane il dubbio che l'UE intenda delegare parte della gestione dei flussi migratori a paesi di transito nel Sahel (alcuni con dubbie credenziali democratiche e con metodi polizieschi ben lontani dal rispetto dei diritti umani), spostando il problema a qualche migliaio di chilometri.

Occorre però partire da quanto di positivo è stato possibile costruire in questa prima fase del Processo in un'area difficile, gravata da crisi e conflitti. Ci sembrano un buon punto di partenza le pur prudenti intenzioni della Commissione europea che nell' Agenda sulle migrazioni (*COM (2015) 240 final, 13 maggio 2015*) ha recepito il Processo di Khartoum e ha previsto che "sarà istituito in Niger un centro pilota multifunzionale entro la fine dell'anno. In collaborazione con l'OIM, l'UNHCR e le autorità del Niger il centro offrirà informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in stato di necessità. Centri di questo tipo nei paesi di origine o di transito potranno dare ai potenziali migranti un quadro realistico delle possibilità di successo del loro viaggio e prospettare opzioni di rimpatrio volontario assistito ai migranti irregolari".

Anche le Ong umanitarie e di sviluppo africane ed europee dovranno essere coinvolte per contribuire, con la loro esperienza, all'attuazione del Processo di Khartoum e al suo approfondimento. La loro conoscenza del territorio e il rapporto con le comunità può anche favorire la programmazione di interventi per il ritorno volontario, in sicurezza e con prospettive di sostenibilità, di quei migranti che valuteranno di dover rinunciare alla continuazione del viaggio migratorio. La loro esperienza di sviluppo nelle aree urbane e rurali, talvolta anche molto periferiche, e in settori diversificati può a sua volta sostenere e accompagnare progetti nelle regioni di origine indirizzati ai migranti che ritornano e a quelli che decideranno di non partire.

Ai paesi come l'Eritrea e il Sudan la collaborazione con i paesi dell'area e con quelli mediterranei ed europei su programmi duraturi relativi alla migrazione e allo sviluppo potrebbe rappresentare l'occasione di aprirsi maggiormente, di collegare pretese nazionalistiche con visioni regionali e internazionali, ma anche di fornire maggiore forza, coinvolgendole, a quelle organizzazioni della società civile, dei lavoratori e della cultura che premono per il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Per l'Eritrea potrebbe essere anche l'occasione, con un intelligente sostegno internazionale, per iniziare a riparlare e forse riprogettare con l'Etiopia e per incoraggiare, aprendo

a libertà e diritti, il ritorno (assistito e sostenuto) di esiliati istruiti e formati, preziosi per la rinascita del paese. Lo affermiamo senza farci illusioni, ma convinti della necessità di progressivi cambiamenti, da favorire in ogni modo possibile, nei paesi bloccati del Corno d'Africa.

## CONCLUSIONI

Gli accordi internazionali tra paesi di origine, transito e destinazione dei migranti, per una gestione responsabile e condivisa delle migrazioni e delle azioni che possono modificarne le cause, sono la giusta via. Per potere ottenere risultati essa va perseguita con convinzione, risolutezza e adeguate risorse. Molte, non devono esserci dubbi. Per questo, al vertice di La Valletta sulle migrazioni (11-12/11/2015) l'impegno dell'UE si annuncia ampio e pluriennale. I due processi euro-africani di Rabat e Khartoum ancora non recepiscono pienamente la visione di cooperazione, partenariato, crescita e sviluppo comuni definita dai Vertici e dalle Conferenze ministeriali UE-Africa e dagli accordi di Cotonou ([ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en)). Essi andranno quindi migliorati nel dialogo tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile delle aree coinvolte, ancora troppo debole e, per quanto riguarda il Processo di Khartoum, quasi inesistente. Occorrerà seguirne con attenzione l'evoluzione e dialogare con le Istituzioni per un continuo approfondimento e avanzamento di tali accordi, mettendo al centro dei "processi" le persone che emigrano, con le loro motivazioni e i loro progetti di vita.

## MIGRAZIONI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

---

2-3 Ottobre 2014<sup>66</sup>

*Il documento intende essere un contributo alla riflessione su un tema di grande attualità e rilevanza. Vengono ripresi elementi del dibattito internazionale ed europeo, situandoli nei contesti geopolitici più vicini all'Europa e all'Italia, nelle loro dinamiche demografiche e migratorie e nella loro proiezione futura, per delineare elementi di strategia politica e di possibili azioni di cooperazione.*

### I – L'INTERCONNESSA REALTÀ E LE INCOERENTI SCELTE POLITICHE

#### **Migrazioni e mobilità: fenomeni strutturali e in crescita. La conferma dei dati**

1. Il mondo contemporaneo è caratterizzato da estreme disuguaglianze. Esse si manifestano, con sempre maggiore ampiezza, tra paesi ricchi e paesi poveri e all'interno di entrambi. Le cifre diffuse dal Rapporto dell'UNDP sullo sviluppo umano 2014<sup>67</sup> rimangono preoccupanti e vanno tenute presenti quando si parla di migrazioni. È vero che il Rapporto evidenzia miglioramenti molto significativi in taluni indicatori dello sviluppo umano, anche in relazione agli obiettivi di sviluppo del Millennio quali la salute e l'istruzione, ma è la forbice delle disparità tra ricchi e poveri che sta crescendo ovunque. Circa 2,7 miliardi di persone, più di un terzo della popolazione mondiale, vivono ancora nella povertà o al limite dell'indigenza. Tra queste, 1,2 miliardi soffrono la fame, sopravvivendo con meno di 1,25 dollari al giorno (meno di 1 euro), mentre altri 1,5 miliardi, in 91 paesi, vivono in uno stato di povertà evidenziata da gravi carenze nella sanità, nell'educazione, nel livello di vita (UNDP, indice della povertà multidimensionale). Ogni cinque secondi muore un bambino per malnutrizione. Non vanno a scuola 75 milioni di bambini, in paesi con tassi di analfabetismo che arrivano al 60-70%, rispetto al 3% dell'Occidente.

2. I dati del PIL pro capite annuo, pur non esprimendo compiutamente la realtà socio-economica di un paese, parlano comunque da soli: 40.000 dollari negli USA, 29.000 in Italia, 2.500 in Iraq, 1.700 in Siria, 860 in Pakistan, 600 in Burundi, 420 in Afghanistan. I prezzi dei cereali, alimento base per la maggioranza della popolazione mondiale, sono aumentati in dieci anni del 70%, mentre i paesi ricchi continuano a fornire ingenti sussidi ai loro agricoltori e a lesinare gli stanziamenti a sostegno dell'agricoltura dei paesi più poveri. In questi, però, è in pieno sviluppo la corsa al *land grabbing*, l'accaparramento delle terre, acquisite sia da Stati in cerca di soluzioni ai propri problemi alimentari, sia da entità private con finalità affaristiche o da gruppi finanziari con scopi speculativi, a detrimento delle produzioni alimentari per le popolazioni locali. Il rapporto tra la spesa per gli armamenti e quella per gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo è di 10

---

<sup>66</sup> Documento presentato all'International Workshop "Integrating Migration into Development: Diaspora as a Development Enabler", organizzato da MAECI e OIM nel semestre di presidenza italiana del Consiglio UE.

<sup>67</sup> *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, UNDP, New York

a 1 (600 contro 60 miliardi). La spesa complessiva per la difesa è di un trilione di dollari - 1000 miliardi - contro i 325 miliardi spesi per l'agricoltura.

3. Le calamità causate dai cambiamenti climatici, siccità e inondazioni in particolare, stanno colpendo più di 350 milioni di persone (106 milioni solo nel 2012) costrette spesso ad abbandonare le proprie terre (32,4 milioni, con previsione al 2050 di 200-250 milioni).<sup>68</sup> Altre 51,2 milioni di persone, spesso interi nuclei familiari, sono in fuga da guerre, repressioni, persecuzioni, alla ricerca di protezione all'interno del proprio paese (33,3 milioni) o altrove (16,7 milioni i rifugiati e 1,2 milioni i richiedenti asilo)<sup>69</sup>.

4. Sono solo alcuni dati, che quantificano situazioni di forte squilibrio che spingono all'emigrazione e che, al tempo stesso ci interrogano. Sono infatti situazioni che dimostrano disuguaglianze e vulnerabilità strutturali che possono diventare esplosive, anche perché sarebbe possibile adottare politiche e iniziative in grado di ridurle e basterebbe meno del 2% del PIL mondiale per assicurare una protezione sociale di base ai poveri del mondo intero (UNDP).

5. Le migrazioni esistono da sempre e sono un fenomeno inevitabile e inarrestabile che può e deve essere correttamente governato, tenendo conto anche dei motivi che spingono a migrare. Oltre ai citati fattori economici, umani e ambientali, la crescita demografica rappresenterà nei prossimi decenni un fattore trasversale rilevante. Molti paesi industrializzati sono caratterizzati da società che invecchiano, come nell'UE, e che affrontano carenze di manodopera che devono essere compensate da contributi migratori. Per i prossimi due-tre decenni, invece, il resto del mondo continuerà a crescere, passando dai 7,2 miliardi nel 2013 agli 8,1 nel 2025, ai 9,6 miliardi nel 2050. Nei paesi più poveri la popolazione crescerà dai 5,9 miliardi nel 2013 agli 8,2 miliardi nel 2050. I paesi più ricchi rimarranno invece stabili sull'1,3 miliardi di persone. Si tratta degli ultimi dati diffusi dall'UNDESA<sup>70</sup>.

6. Occorre anche prendere atto che la mobilità internazionale è oggi favorita dal desiderio delle nuove generazioni di muoversi, conoscere altre realtà, aprirsi al mondo, cercare nuove opportunità per sé e la propria famiglia, dare nuovo senso al lavoro e alla vita. È una spinta inarrestabile, che dominerà i decenni futuri grazie all'istruzione, l'aumento delle conoscenze, la diffusione delle informazioni, la facilità degli spostamenti. Nell'insieme si tratta di cambiamenti epocali, a cui non siamo preparati e su cui la politica continua a rimanere distratta o superficiale, in particolare in Italia, abituata ad accorgersene all'ultimo momento, di fronte all'emergenza.

### **Valori, principi e governance globale**

7. Prima di continuare l'analisi sui flussi migratori, ci sembra utile soffermarci brevemente sul tema dei valori e principi universali e sulla governance globale, data anche la loro attualità e dato il collegamento, a nostro avviso, con le migrazioni. La nostra civiltà, quella occidentale, ha indubbiamente favorito la diffusione e l'affermazione dei diritti umani e della partecipazione democratica, rendendo il mondo migliore, aprendolo alla modernità e al progresso. È basata su principi quali la dignità dell'essere umano, la giustizia, i diritti fondamentali e inalienabili tra cui, innanzitutto, il diritto alla vita, alla libertà dalla fame e dall'ignoranza, alla protezione, ma è al contempo carica di incoerenze e contraddizioni. Troppe e gravi, anche perché si preferisce non

<sup>68</sup> Legambiente, *Profughi Ambientali. Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Luglio 2013.

<sup>69</sup> UNHCR, *Rapporto Global Trends 2013*.

<sup>70</sup> UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013): *World Population Prospects: The 2012 Revision*. New York.

vederle o negarle, mentre quei principi e valori “universali” rimangono normalmente circoscritti al nostro benessere e ai nostri interessi, a difesa delle nostre chiusure e paure, piegando perfino la legalità e il diritto internazionale alle convenienze del momento, coprendo e sostenendo dittature o presenze predatorie sulla base della loro utilità politica o economica. Non vi è più alcun dubbio che qualche correzione andrebbe fatta, senza aspettare oltre, se non vogliamo continuare ad assistere passivamente ad una graduale implosione della nostra civiltà.

8. Anche il continuo appellarsi all’opzione militare per la soluzione dei conflitti, quasi sempre senza realistiche prospettive di riuscire a risolvere i problemi politici, economici, ambientali e sociali che causano le tensioni, dimostra la debolezza e l’incapacità della politica, l’assenza di una visione che superi quella dei secoli passati. Oltre a causare sofferenze alle popolazioni e a sottrarre ingenti risorse alla lotta alla povertà, le guerre rendono il mondo più insicuro e instabile, alimentando spesso la spirale del terrorismo. Non si tratta, nella nostra visione, di un aprioristico rifiuto dello strumento armato, laddove necessario come strumento di difesa o di polizia internazionale nella triplice azione di prevenzione, contrasto a minacce e preservazione della pace. Se guardiamo in particolare agli ultimi decenni, sono le modalità in cui è stato utilizzato che vanno messe in discussione ed è la mancanza di coraggio politico, unita ad un’arrogante visione del mondo da parte degli Stati-guida occidentali, che stupiscono, in particolare da quando hanno rinunciato a cogliere il momento propizio e gli spazi politici che si erano aperti con la fine della guerra fredda. Non hanno infatti premuto perché fosse recepito quanto da loro stessi auspicato il 31.1.1992, nella riunione del Consiglio di Sicurezza per la prima volta a livello di Capi di Stato e di Governo, e successivamente sviluppato dal Segretario Generale Boutros Boutros-Ghali nel rapporto “Un’Agenda per la pace”<sup>71</sup>, per rafforzare nelle Nazioni Unite (NU) la capacità di diplomazia preventiva, di pacificazione e di mantenimento della pace.

9. Quel rapporto è stato messo da parte. Se ne riparliamo è perché consideriamo che le carenze e gli errori politici, in particolare nella gestione delle crisi internazionali, siano stati e continuino ad essere un fattore rilevante anche per le migrazioni odierne. Il rapporto, diffuso nel giugno 1992, presentava all’Assemblea Generale alcune precise raccomandazioni per il rafforzamento delle NU, del Consiglio e dei poteri del Segretario Generale. Veniva tra l’altro raccomandata “la pronta disponibilità di forze armate in servizio” per dare al Consiglio “un mezzo di risposta alle aggressioni” e alle “violazioni della pace”, che fosse anche da monito ai trasgressori e ai despoti. L’opportunità non è stata colta. Gli Stati non hanno voluto cedere alle NU quegli spazi di sovranità che avrebbero forse potuto segnare una differente evoluzione nella gestione dei conflitti e nel mantenimento della pace rispetto al modo in cui si è spesso proceduto negli ultimi decenni, alquanto disordinato, improvvisato e inquinato da altri fini. Le conseguenze sono davanti ai nostri occhi: destabilizzazioni, distruzioni, sofferenze, migrazioni. È così utopico riprendere, aggiornare e attuare quell’ “Agenda per la pace” e pensare che l’Italia possa fare la sua parte, spingendo l’Europa, in questo senso?

10. Il governo del mondo è richiesto dalla sua complessità e dalla conseguente necessità di assumere le necessarie decisioni per poterla governare. Da un lato le tecnologie odierne permetterebbero di risolvere i problemi di povertà, fame, degrado ambientale che alimentano le tensioni; dall’altro vi sono strumenti, dalle istituzioni globali e regionali al diritto e ai trattati internazionali che, ridando loro credibilità, potrebbero favorire il mantenimento della pace. Sarebbe necessario promuovere un forte consenso degli Stati sull’esigenza del rispetto del diritto

---

<sup>71</sup> *Un’Agenda per la pace: Diplomazia preventiva, Pacificazione, Mantenimento della pace*, Rapporto del Segretario Generale NU Boutros Boutros-Ghali all’Assemblea Generale (A/47/277), New York, 17.6.1992.

internazionale e sulla definizione di strumenti concreti in grado di assicurarne la piena applicazione, riconoscendo una *governance* istituzionale globale<sup>72</sup>, autorevole, con i necessari poteri, e al tempo stesso capace di costruire ponti anche di fronte al continuo tentativo di distruggerli, di negoziare, favorire collaborazione e cooperazione. L'UE ha inserito il tema nella proposta degli obiettivi dell'Agenda post-2015<sup>73</sup>, ma la strada che si dovrà percorrere passa dalla volontà politica di dotarsi di istituzioni internazionali a cui delegare veri poteri sulle questioni globali. Purtroppo, continuano a prevalere gli interessi particolari, legati a visioni di corto respiro e spesso errate. E prevale la tendenza ad affrontare le crisi internazionali con il consenso e la partecipazione di coalizioni di Stati *willing* o di alleanze di parte, oppure in ordine sparso, spesso per opportunità politica, senza le preventive valutazioni e decisioni del massimo organismo mondiale, indebolendolo ulteriormente. La complessità della realtà globale provoca chiusure e paure. Occorrerà saperla governare per non essere sopraffatti da caos geopolitico e da guerre, a cui anche le migrazioni sono spesso collegate.

## II – I DIFFERENTI INTERESSI DEI MIGRANTI E DEGLI STATI

### Le ambiguità dello scenario Triple win e l'interesse dei migranti

11. Dal 2006, con il rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale ONU<sup>74</sup>, è cresciuta l'attenzione al legame tra migrazioni e sviluppo, alle opportunità di miglioramento delle condizioni economiche e sociali sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione. Un co-sviluppo a triplice vantaggio, *triple win*: dei migranti e dei due paesi collegati dalla loro presenza. Uno scenario condiviso da tutte le organizzazioni internazionali e dall'UE, che considerano che, se ben governata, la migrazione può contribuire allo sviluppo umano del migrante e la sua famiglia, del paese di accoglimento e di quello di origine.

12. La *Triple win* si basa però su differenti interessi da parte dei tre soggetti e su ben diverse concezioni della migrazione, della mobilità e del ritorno. Per i paesi che accolgono, la *win* è legata prevalentemente al successo nel controllo degli ingressi, all'impiego di manodopera per le necessità della produzione e del welfare, al contributo all'economia, alla fiscalità generale e ai consumi, al definitivo sbarazzarsi dei migranti indesiderati. Le politiche dei paesi più poveri o in crescita sono guidate dalle priorità dello sviluppo nazionale e la loro *win* è rappresentata innanzitutto dall'attenuazione del problema del lavoro che trova sbocchi nell'emigrazione, mentre i vantaggi dei ritorni differiscono in modo significativo da caso a caso in base agli specifici profili dei migranti, indipendentemente dal fatto che essi siano permanenti, temporanei, circolari o virtuali. La *win* degli emigranti è guidata dal desiderio di avanzamento per sé stessi e le loro famiglie. Queste aspirazioni personali prevalgono su quelle dei loro paesi di origine finalizzate allo sviluppo e su quelle dei paesi di residenza che li vorrebbero come equilibratori del mercato del lavoro e contributori dell'economia produttiva e dei servizi alla persona. Occorre tenerne conto

<sup>72</sup> Si veda in proposito: Jeffrey Sachs, *L'auspicabile ritorno del Diritto Internazionale*, Il Sole 24 Ore, 25.7.2014.

<sup>73</sup> Commissione Europea, *A decent Life for all: from vision to collective action*, COM (214) 335, Brussels, 2.6.2014.

<sup>74</sup> International Migration and Development (A/60/871), 18 maggio 2006, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite...

negli approfondimenti all'interno dei governi e tra istituzioni, società civile e organizzazioni di immigrati<sup>75</sup>.

13. Il ritorno (forzato o semi-volontario) degli immigrati indesiderati rimane prioritario per l'UE, che vorrebbe intenderlo come permanente<sup>76</sup>, mentre i paesi di origine puntano a ricevere rimesse (che in alcuni di essi raggiungono anche il 10-15% del Pil)<sup>77</sup> e altri benefici, mantenendosi collegati alle diaspore e auspicando maggiore mobilità funzionale agli interessi del paese piuttosto che rientri definitivi, se non di segmenti molto qualificati e quindi interessanti, della popolazione emigrata. In cambio di accordi bilaterali sul controllo dei movimenti, la riduzione dell'immigrazione irregolare, la riammissione e il ritorno permanente degli espulsi o dei respinti, dal 2011 l'UE introduce il concetto di mobilità<sup>78</sup> e offre ai paesi partner non solo forme di sostegno allo sviluppo ma anche facilitazioni per l'ottenimento dei visti per l'immigrazione legale. La Commissione sta promuovendo ulteriori aperture: abbattere ogni inutile barriera burocratica per facilitare i movimenti internazionali del lavoro; concedere visti multipli della durata di cinque anni per chi viaggia regolarmente in Europa; riconoscere i titoli scolastici e valorizzare la professionalità degli immigrati anche per mettere fine al *brain waste*, lo spreco dei cervelli<sup>79</sup>. Se consideriamo che nel 2013 un terzo degli immigrati nei paesi OCSE era titolare di un titolo di studio universitario<sup>80</sup>, si capisce quanto il *brain waste* possa rappresentare uno spreco di opportunità di sviluppo anche per i paesi industrializzati.

14. Si tratta di piccoli segnali di coerenza e di cambiamento, ma ancora molto incentrati sugli interessi degli Stati, quelli di immigrazione e quelli di emigrazione, e poco sul progetto migratorio personale e familiare, che è ciò che più conta per il migrante. La terza componente della *tripla win* non può essere ridotta al riconoscimento dei titoli di studio, a semplificazioni burocratiche e a qualche visto multiplo, anche se si tratta di provvedimenti positivi, quando saranno attuati. Partiti per ragioni economiche, gli immigrati lavorano cercando di migliorare le condizioni di vita proprie e dei loro cari. Pensano al ritorno solo a più lunga scadenza, quando potranno farlo assicurando alla famiglia benessere, abitazione, istruzione, cure mediche, abbigliamento ecc. In questo caso, il ritorno può rappresentare la chiusura del ciclo migratorio che coincide con l'aspirazione al definitivo inserimento in patria: per goderselo da pensionato, ma anche per aiutare familiari e comunità o per investire nel commercio, in piccole imprese produttive o di trasporto, in attività agro-zootecniche e varie altre che non coincidono sempre con le aspirazioni governative che puntano su investimenti più ampi.

---

<sup>75</sup> Sul tema, è illuminante il saggio di Giulia Sinatti, Return migration as a win-win-win scenario? Vision of return among Senegalese migrants, the state of origin and receiving countries, in *Ethnic and Racial Studies*, Routledge/Taylor & Francis, Londra. Pubblicato online il 27.1.2014: <http://dx.doi.org/10.1080/01419870.2013.868016>.

<sup>76</sup> Comunicazione della Commissione Europea, The Global Approach to Migration: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM (2006) 735, Brussels, 18.11.2006.

<sup>77</sup> Secondo il Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle NU per le migrazioni internazionali e lo sviluppo, Peter Sutherland (New York, Aprile 2014), le rimesse verso i paesi più poveri sfiorano i 400 miliardi di dollari l'anno. Da notare che tale somma è tre volte maggiore dell'aiuto pubblico allo sviluppo mondiale che, nel 2013, è stato di circa 135 miliardi di dollari.

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione Europea, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM (2011) 743, Brussels, 18.11.2011.

<sup>79</sup> Cecilia Malmström, Commissario UE agli Affari Interni, al *Global Forum on Migration and Development*, Stoccolma, 15.5.2014.

<sup>80</sup> A. Ricci, *Popolazione, sviluppo e migrazioni a livello mondiale*, Dossier Statistico Immigrazione, IDOS, 2014

15. Andrebbero favorite in ogni caso le visite di ritorno, anche prolungate. Esse sono quasi sempre accompagnate da importanti risparmi che stimolano la spesa locale e le possibilità di investimento e di nuovi business. Dovrebbero essere viste come “viaggi di affari”. Il migrante che ha iniziato a investire nella propria terra deve potervi mantenere rapporti vivi, spostandosi quindi spesso dal paese di residenza, dove continua il proprio lavoro, acquisisce competenze, acquista i beni necessari ad approvvigionare attività avviate nella realtà di origine, importandone magari altri, stabilisce rapporti di affari. La mobilità del migrante (prima e dopo il ritorno) diventa spesso la condizione indispensabile per il successo del proprio iter di sviluppo economico e per rendere il ritorno sostenibile. Ciò contrasta con l’orientamento al ritorno definitivo ancora prevalente nell’UE e nei paesi membri (magari attenuato da un “aiutiamoli a casa loro”). Recenti ricerche dimostrano che l’impossibilità di definire liberamente i tempi del proprio ritorno influisce negativamente sulla capacità dei migranti di immettere risorse per investimenti, come è avvenuto in Senegal e altri paesi dell’Africa occidentale<sup>81</sup>.

### III – RICERCA DI LAVORO, PROTEZIONE E MIGLIORI CONDIZIONI DI VITA

#### La demografia e la necessità di nuove opportunità di lavoro

16. Nel mondo vi sono 232 milioni di migranti internazionali, pari a circa il 3% della popolazione mondiale: +57 milioni rispetto al 2000. Il numero di lavoratori migranti nel corso del primo decennio di questo secolo è raddoppiato rispetto al decennio precedente, con una maggioranza di giovani tra i 20 e i 35 anni. Mentre i paesi del Nord accolgono attualmente il 51% di tutti i migranti, le migrazioni Sud-Nord sono diminuite negli ultimi anni a causa della crisi, parallelamente ad una progressione di quelle Sud-Sud. Queste ultime, dal 2000 al 2013, hanno rappresentato il 57% di tutti i flussi migratori<sup>82</sup> e ben 9 rifugiati su 10 vivono nei paesi del cosiddetto Sud del mondo<sup>83</sup>. Fuggono da guerre e persecuzioni (si pensi ai milioni di afghani in Pakistan e Iran, ai grandi flussi tra paesi dell’Africa dell’Ovest o del Corno d’Africa, ai palestinesi in Giordania, ai siriani in tutti i paesi limitrofi, alle popolazioni recentemente accolte nel Kurdistan iracheno). Ma fuggono anche e soprattutto per uscire dalla povertà e cercare migliori opportunità economiche (con casi come i 3 milioni di bengalesi in India o le centinaia di migliaia di africani del Sud e dell’Ovest in Sudafrica). Pur ritenendo importante evidenziare l’entità delle migrazioni Sud-Sud - che danno anche una ben diversa visione di quell’ “invasione” urlata in alcuni ambienti politici e mediatici nostrani - in questa nostra analisi ci concentriamo prevalentemente sui contesti Sud-Nord che più riguardano i paesi europei e l’Italia.

17. Soffermiamoci sul continente africano, quello più vicino a noi. Nel 2050 la sua popolazione passerà dagli attuali 1,1 miliardi di persone a 2,4 miliardi. La Nigeria, con 440 milioni rispetto ai 173 del 2013, sarà il terzo paese più popoloso al mondo, superando gli Stati Uniti; l’Etiopia arriverà a 188 milioni e Congo, Tanzania e Egitto supereranno, insieme, i 400 milioni. Si consideri, come

---

<sup>81</sup> Giulia Sinatti, *Migration et retour en Afrique de l’Ouest. Le cas du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal*. Dakar, International Labour Organisation, 2009 ; Marie-Laurence Flahaux et Lama Kabbajji, *L’Encadrement des retours au Sénégal : logiques politiques et logiques de migrants*, in « Migrations Africaines : le Co-développement en question. Essai de Démographie Politique ». Paris, INED/Armand Colin, 2013, p. 241-279.

<sup>82</sup> I dati sono ripresi dal Rapporto del Direttore Generale dell’ILO Guy Ryder: *Migrazione equa: una agenda per l’ILO*, alla Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 2014.

<sup>83</sup> A. Ricci, *Popolazione, sviluppo e migrazioni a livello mondiale* (id.)

termine di paragone, che l'UE conta oggi 603 milioni di abitanti e gli USA 320 milioni. Metà della crescita mondiale sarà in Africa e africani saranno i dieci più giovani Stati del mondo, con età media intorno ai 20 anni (contro i 29-30 della media mondiale e i 43 di quella UE). La demografia europea, d'altro canto, è sotto la media richiesta dal pieno ricambio generazionale ed è previsto un calo demografico di circa 90 milioni per il 2050 con una carenza di 48 milioni di lavoratori, dato anche il parallelo invecchiamento della popolazione. Con l'aumento della speranza di vita cresceranno le persone sopra i 65 anni: ovunque nel mondo, ma in particolare nell'Unione europea, dove si andrà restringendo l'attuale rapporto di 9 attivi ogni anziano, fino a giungere nel 2050 al rapporto di 4 a 1.

18. Si tratta di proiezioni statistiche diffuse nel 2013 dal *World Population Prospect* dell'ONU<sup>84</sup> e confermate recentemente dall'UNICEF che prevede che nel 2050 l'Africa avrà il 41% delle nascite mondiali, il 25% della popolazione mondiale (contro l'attuale 16%) e il 37% dei ragazzi/e sotto i 18 anni<sup>85</sup>. Alcuni studiosi, anche in Italia, contestano alle Nazioni Unite di elaborare proiezioni troppo a lungo termine, in modo statico, come se i fattori di cambiamento rimanessero sempre gli stessi, facendo così ritenere ai non addetti ai lavori che si tratti del futuro più probabile, con 11 miliardi di persone nel 2100 (rispetto ai 7 miliardi attuali), la metà delle quali nella sola Africa. Si tratta di critiche che hanno un serio fondamento. Le proiezioni demografiche non dovrebbero spingersi oltre i due-tre decenni, dati i molti fattori di cambiamento nel prossimo futuro, tra cui i rapidi mutamenti sociali, culturali ed economici nei paesi oggi più poveri che contribuiranno ad attenuare la crescita demografica, e il fatto che il calo demografico nei paesi più ricchi è già compensato dall'immigrazione che, col passare degli anni, tende a stabilirsi, producendo saldi demografici meno preoccupanti<sup>86</sup>.

19. Nella nostra analisi ci siamo limitati quindi alle proiezioni al 2050. In ogni caso, anche se ci esercitassimo a ridurle prudenzialmente di un quarto, non vi è dubbio che l'Africa giocherà un ruolo centrale nella distribuzione della popolazione mondiale in questo secolo. Non appaiono quindi per nulla rassicuranti le pur giuste obiezioni degli studiosi. Ci si deve rendere conto che ci saranno sconvolgimenti: quelli demografici si aggiungeranno a quelli già in atto nell'economia, nella geopolitica e nelle relazioni internazionali. Non possono più essere sottovalutati. Dobbiamo anzi prepararci a farvi fronte, cercando di governarli al meglio, cogliendone in tempo utile le opportunità che si presentano, prima di esserne travolti. I dati sopra esposti dimostrano che Europa e Africa hanno fin d'ora bisogni complementari: da capire e approfondire per coglierne tutti i possibili vantaggi e gestirne le problematiche, checché ne pensi certa propaganda politica di corto respiro, rozza e ingannevole, che rifiuta e al tempo stesso impedisce di guardare la realtà per capirla, affrontarla in tempo utile e governarla.

20. Nel 2050 l'Africa potrebbe infatti aver raddoppiato la popolazione attiva, quella tra i 14 e i 65 anni, determinando un probabile bacino di 700 milioni di persone in età lavorativa. Nonostante la crescita economica, mediamente pari al 5-6% annuo del PIL, e nonostante il corrispondente aumento dell'occupazione, l'ampia parte di queste persone attive rimarrà alla ricerca, talvolta

<sup>84</sup> UNDESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division 1. *World Population Prospects: The 2012 Revision, Key Findings and Advance Tables*. New York, 2013.

<sup>85</sup> UNICEF, Division of Data, Research and Policy, *Generation 2030/Africa – Child Demographics in Africa*, Report, August 2014.

<sup>86</sup> Sulle proiezioni demografiche delle Nazioni Unite si rimanda ai commenti di: Gianpiero Dalla Zuanna, "Strane previsioni", in: [http://www.neodemos.it/pop.php?file=onenews&form\\_id\\_notizia=728](http://www.neodemos.it/pop.php?file=onenews&form_id_notizia=728), 11.9.2013; Pietro Pinto, Antonio Ricci, *Popolazione, migrazione e sviluppo: prospettive e scenario mondiale*, in Dossier Immigrazione/IDOS 2011, p. 17.

disperata, di un lavoro o di una sua maggiore stabilizzazione e qualificazione, in paesi in cui permangono ampie sacche di povertà, ove si vive con circa un euro al giorno. L'Africa deve quindi offrire nuove opportunità di lavoro in modo diffuso. Se non riuscisse, la migrazione di decine, forse centinaia di milioni di persone verso paesi africani economicamente più forti o verso l'Europa sarà inevitabile.

### **Favorire lo sviluppo dell'impresa e del lavoro**

21. Creare occupazione in Africa diventa un'assoluta priorità. Per farlo, la cooperazione allo sviluppo può assumere un ruolo decisivo. Alla dimensione fondamentale della solidarietà e della gratuità, occorre affiancare maggiormente e rafforzare la dimensione imprenditoriale, gli investimenti pubblici e privati, al fine di creare impresa, occupazione, sviluppo diffuso, rispettando il diritto degli agricoltori e produttori locali e delle loro associazioni alla proprietà della terra e dei beni. Dovranno essere investimenti responsabili e sostenibili economicamente e ecologicamente: nei settori agricolo, alimentare, infrastrutturale, energetico, manifatturiero, tecnologico, turistico, artigianale, delle reti di trasporto, nell'uso corretto dell'acqua, nel miglioramento del suolo ecc. a seconda delle priorità definite dai paesi, con particolare attenzione alle micro e piccole-medie imprese, allo sviluppo cooperativo, all'economia sociale, al credito diffuso. La nuova legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo va in questo senso, riconoscendo e valorizzando tutti i soggetti, non profit e profit, nazionali e territoriali, privati e pubblici<sup>87</sup> capaci di contribuire alla sfida della lotta alla povertà e dello sviluppo, creando a tal fine partenariati forti e duraturi, cooperando in tutti i settori utili.

22. L'impresa può creare occupazione, quella cooperativa in particolare. Dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale, conciliando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali, così come stabilisce la nuova legge. È una sfida che il settore privato europeo ed italiano dovranno riuscire a cogliere, nel loro stesso interesse, per un grande piano di cooperazione e di sviluppo con l'Africa per i prossimi decenni, valorizzando il settore privato e i mercati locali, con la chiara finalità dell'occupazione e della riduzione delle povertà, a beneficio reciproco. Una cooperazione basata sul partenariato, il comune interesse, la reciprocità, il co-sviluppo, nel rispetto delle norme ambientali, sociali, fiscali, dei diritti umani e del lavoro. Anche il ruolo delle regioni, università, ong e organizzazioni sociali già attive nella cooperazione allo sviluppo e quello dei nuovi soggetti che la legge riconosce a pieno titolo, quali le associazioni di immigrati, le cooperative sociali, le realtà del commercio equo e solidale, della microfinanza e del credito, possono essere maggiormente valorizzati in questa nuova sfida, date le conoscenze, le competenze, l'esperienza acquisita e dati i rapporti consolidati in molte aree del continente africano, in particolare da parte di Ong e associazioni di immigrati.

23. La Commissione europea ha recentemente diffuso una comunicazione su "un più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo".<sup>88</sup> Si tratta di una buona base di partenza e di un'opportunità, se saranno seguiti i principi della cooperazione allo sviluppo e la finalità di combattere la povertà. Ciò che ancora manca è il coerente collegamento di queste linee con le politiche europee e dei paesi membri in materia di immigrazione, di asilo e di mobilità. L'UE dovrà riempire questo vuoto per uscire da

<sup>87</sup> Legge 125/2014, capo VI, art. 23 ss.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione: "Un più forte ruolo del settore privato per una crescita inclusiva e sostenibile nei paesi in sviluppo", COM (2014) 263, Bruxelles, 16.5.2014.

quell'incoerenza politica su questi temi che l'ha contraddistinta in questi anni. Non sarà facile perché in tema migratorio le politiche non sono delegate interamente all'Unione ma rimangono perlopiù di competenza dei singoli Stati membri, con visioni prevalentemente nazionali.

## IV - IL DIBATTITO (STATOCENTRICO) SU MIGRAZIONI E SVILUPPO

### La visione internazionale

24. A livello internazionale è in atto un ampio dibattito sul nesso tra migrazioni e sviluppo e sul ruolo degli immigrati/emigrati, a seconda del punto di vista dei paesi di arrivo o di partenza. Varie sono state le conferenze e i gruppi di lavoro che hanno mobilitato molte energie ma che, a nostro avviso, non hanno ancora dato i risultati attesi. Ciò anche a causa della tipologia del Dialogo di Alto Livello delle NU su migrazioni e sviluppo, che produce importanti dichiarazioni e risoluzioni, necessariamente limitate all'enunciazione di inviti, riconferme, condanne, raccomandazioni<sup>89</sup>, e della tipologia dei *Fora* globali di approfondimento e di proposta<sup>90</sup>, a partire dal *Global Forum on Migration and Development* voluto dall'Assemblea Generale nel 2006: informali, volontari, non vincolanti, senza un Segretariato e al di fuori del sistema dell'ONU, anche se ne rimangono collegati con la presenza di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale per le migrazioni internazionali e lo sviluppo. Un esponente della società civile, Gibril Faal, presidente di Afford, in occasione delle audizioni informali (New York, 15.7.2013) in preparazione del Dialogo di Alto Livello su Migrazioni e Sviluppo, ha perfino parlato di *consultation fatigue* e ha gentilmente fatto notare che si ripetono da anni cose ovvie senza mai un deciso impegno a metterle in pratica.

25. In effetti, alcune indicazioni sono già state definite e accettate nel dibattito internazionale e si trovano ripetute nei documenti delle varie sedi istituzionali. Per semplificare, riprendiamo gli otto punti dell'*Agenda for Action* contenuta nel Rapporto del Segretario Generale "*International Migration and Development*"<sup>91</sup> alla 68a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e al Dialogo di Alto Livello dell'ottobre 2013. Si tratta di punti ripresi e sviluppati in vari interventi e documenti, tra cui quelli significativi del Global Migration Group (GMG)<sup>92</sup> e dell'Organizzazione

<sup>89</sup> Due le riunioni dell'*UN High-level Dialogue on International Migration and Development* dell'Assemblea Generale ONU: 14-15 settembre 2006 (61a sessione dell'Assemblea Generale) e 3-4 ottobre 2013 (68a sessione). Si veda la Risoluzione adottata il 3.10.2013, A/RES/68/4.

<sup>90</sup> In particolare, il *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), piattaforma di dialogo globale informale sulle politiche e le pratiche in materia di migrazione e temi collegati, per favorire sinergie e scambi di informazioni, e i molti incontri informali: dialoghi di alto livello, audizioni, briefing, eventi regionali, processi consultivi in preparazione dell'*UN High-level Dialogue* e dei *Global Forum*.

<sup>91</sup> *International Migration and Development*, Rapporto del Segretario Generale all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 68a sessione, A/68/190, sezione V, 25 Luglio 2013. Un nuovo Rapporto, A/69/207, è stato presentato all'Assemblea Generale il 30 Luglio 2014, nella cui sezione III il Segretario Generale evidenzia le iniziative intraprese per l'attuazione dell'*Agenda for Action*.

<sup>92</sup> UN High Level Dialogue on International Migration and Development, 3-4 Ottobre 2013: *Statement by the Global Migration Group e GMG Position Paper*. Il GMG, Global Migration Group, gruppo inter-istituzionale di alto livello, è stato istituito nel 2006 al fine di un migliore ed efficace coordinamento internazionale. È composto da 15 Agenzie/Organizzazioni dell'ONU coinvolte in attività attinenti le migrazioni, la BM e l'OIM, con tre Working Group e due Task Force.

Internazionale delle Migrazioni (OIM)<sup>93</sup>, che sono anche il risultato del lavoro comune con gli Stati, le Agenzie dell'ONU e le organizzazioni della società civile.

26. Gli otto punti dell'*Agenda for Action* richiamano gli Stati a: 1) applicare le convenzioni internazionali sulla protezione e la promozione dei diritti fondamentali, economici, sociali e culturali dei migranti, con particolare attenzione ai più vulnerabili, ai minori, alla lotta alle discriminazioni; 2) sostenere le migrazioni lavorative, in particolare riducendo i costi delle rimesse, controllando quelli delle intermediazioni, riconoscendo i titoli di studio, assicurando la trasferibilità della sicurezza sociale; 3) eliminare ogni forma di sfruttamento e ogni traffico di lavoratori e di altri esseri umani; 4) aiutare i migranti in difficoltà a causa delle crisi umanitarie nei loro paesi o in quelli di transito; 5) agire per il cambiamento della percezione pubblica delle migrazioni e del sentimento anti-immigrati, combattendo ogni forma di xenofobia e coinvolgendo le istituzioni educative, il settore privato, i sindacati, i media e gli stessi immigrati; 6) integrare le migrazioni nell'agenda per lo sviluppo post-2015 e nei programmi di cooperazione; 7) investire nella conoscenza e la raccolta dei dati per definire politiche migratorie basate sulla realtà dei fatti e monitorare con precisi indicatori il grado di protezione dei migranti e la violazione dei loro diritti; 8) assicurare la coerenza delle politiche e definire partnership, a livello nazionale e internazionale, che coinvolgano i vari *stakeholders* per definire politiche a protezione e valorizzazione dei migranti. Dato che questo nostro testo è presentato anche in coincidenza con la *Giornata della Memoria* che si propone di ricordare le vittime dei viaggi migratori nel mare Mediterraneo (ma potremmo aggiungere il Golfo di Aden ed altri mari), invitiamo a condividere l'appello del "Comitato 3 Ottobre" che si propone di richiamare tutti alla comprensione dei fenomeni migratori e ad un approccio umano per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti<sup>94</sup>, temi contenuti negli otto punti dell'*Agenda for Action*.

27. L'importanza dei documenti prodotti è innegabile perché enunciano chiaramente principi e linee di azione, ma è al contempo deludente la lentezza e la macchinosità della loro implementazione. Rimane poi ancora difficile individuare concretamente in essi il ruolo dei migranti per lo sviluppo, oltre a quanto essi stessi da tempo già stanno facendo con le rimesse e con proprie iniziative autonome. "La migrazione è parte integrante dello sviluppo ma non può sostituirsi ad esso, ... gli immigrati possono esserne protagonisti ma non possono esserne considerati responsabili": condividiamo le parole di William Lacy Swing, Direttore Generale dell'OIM. Attenzione a non scaricare sugli immigrati responsabilità che sono degli Stati.

28. L'OIM è oggi il riferimento sullo specifico tema e potrebbe essere l'organizzazione più indicata ad assumere decisioni e fornire quelle risposte che il sistema mondiale non è ancora riuscito a dare. Ma non fa parte del sistema della Nazioni Unite, trattandosi di un'organizzazione intergovernativa e non di un Programma, un Fondo o un'Agenzia specializzata dell'ONU. Forse anche per questo non sempre è riuscita ad esprimere quell'incisività che il tema e le relative problematicità avrebbero richiesto. È stata infatti rimandata a tempi da definire la costituzione di un'organizzazione del sistema ONU per le migrazioni, ritenendo sufficiente l'azione di un gruppo interistituzionale quale il GMG e di *Fora* mondiali e regionali per definire e coordinare linee di strategia e di intervento. L'ONU è ciò che gli Stati vogliono che sia e troppo spesso essi tendono a favorire spazi di azione non troppo vincolanti. Non è confortante poi, in proposito, osservare le

<sup>93</sup> UN High Level Dialogue ... (id.): *Remarks*, William Lacy Swing, Director General IOM e *IOM Position Paper*. Fondata nel 1951, l'OIM è la principale Organizzazione Intergovernativa in ambito migratorio, con 156 Stati Membri e 10 Stati osservatori, 460 uffici nel mondo, un personale operativo di 6.690 unità e oltre 2.000 progetti attivi.

<sup>94</sup> <http://www.comitatotretotobre.it>.

continue discussioni sulla sua riforma, che non potrà limitarsi, a nostro avviso, alla sola composizione del Consiglio di Sicurezza, sapendo tutti che - ci piace ribadirlo - c'è un bisogno vitale di un'Organizzazione mondiale con riconosciuti poteri di governance sui temi globali quali le migrazioni, i diritti umani, la sicurezza, l'ambiente, la pace, tanto per citarne alcuni, che richiederebbero l'abbandono della concezione stato centrica-autocentrata dei temi globali.

## La visione dell'Unione Europea

29. La Commissione Europea riconosce che il nesso migrazioni-sviluppo è stato affrontato limitandolo prevalentemente alle questioni relative a rimesse, diaspore, *brain drain*, migrazione circolare e in una prospettiva di migrazioni Sud/Nord piuttosto che Sud/Sud, che sono numericamente più numerose. Nelle sue recenti linee programmatiche, presentate anche al Dialogo di Alto Livello dell'ONU su migrazioni e sviluppo 2013<sup>95</sup>, emerge una visione più ampia. Le migrazioni e la mobilità sono definiti fattori positivi per lo sviluppo, i diritti fondamentali della persona sono riconosciuti indipendentemente dallo status del migrante, il rispetto dei diritti degli immigrati e dei rifugiati è considerato "componente chiave" delle politiche dell'UE e della sua azione per l'integrazione e contro discriminazioni, sfruttamento, traffico di esseri umani, razzismo e xenofobia. Al fine di massimizzare il potenziale di sviluppo delle migrazioni, quando ben gestite, l'UE intende integrarle nelle politiche e strategie di sviluppo umano, convinta che ciò possa favorire, nelle attività di cooperazione, l'*ownership*, la sostenibilità, la coerenza sia nel contesto bilaterale che in quello regionale, cosciente di dovere ampliare l'attenzione alle migrazioni e allo sviluppo nei contesti Sud/Sud. Coerenza delle politiche, nei singoli paesi, nell'Ue e a livello multilaterale, e approccio più coordinato e integrato sono divenuti per l'UE i requisiti base.

30. La visione è corretta, dato che non è pensabile alcun contributo alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo (nella duplice condizione di immigrati, qui da noi, e di emigrati dai propri paesi) se ad essi non vengono riconosciuti rispetto, accoglienza, diritti, integrazione, lavoro dignitoso, protezione politica e umanitaria, tutele e garanzie di sicurezza sociale. Il richiamo alla coerenza delle politiche è fondamentale. Impegnarsi nella cooperazione allo sviluppo deve significare al tempo stesso favorire ogni forma di inclusione, integrazione, sentimento di cittadinanza e di appartenenza alla comunità. L'*apartheid* nascosto, la mancanza di rispetto, l'umiliazione, il disprezzo razziale, etnico o religioso, il rifiuto, il respingimento trasformano la lotta alla povertà in lotta ai poveri, provocando reazioni e risentimenti negli immigrati che possono essere facilmente utilizzati e accentuati da chi diffonde odio e divisioni.

31. È proprio la coerenza a rimanere troppo spesso solo enunciata. Essa richiederebbe una complementarità tra le politiche di cooperazione, e i conseguenti interventi nei paesi di origine e di transito, le politiche sull'immigrazione e la politica estera. Nell'abbondanza di disposizioni e di

---

<sup>95</sup> Comunicazione della Commissione (COM (2013) 292), *Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus*. Brussels, 21.5.2013. I suoi contenuti sono stati condivisi dal Consiglio, *Conclusions on Migration and Development and on broadening the development-migration nexus*, 19 luglio 2013, n. 12415/13.

documenti<sup>96</sup>, continua a prevalere nell'Unione e nei singoli Stati membri la preoccupazione al controllo degli ingressi, considerando la migrazione funzionale alle necessità del mercato del lavoro, senza tener conto del progetto migratorio complessivo che rimane fondamentale nella vita degli immigrati. L'UE sta procedendo verso una maggiore coerenza delle politiche: i documenti lo testimoniano, ed è un bene<sup>97</sup>. Ma a piccoli passi e troppo lenti rispetto ai cambiamenti e alle esigenze che si presentano in modo sempre nuovo, più complesso e difficilmente incasellabili, allontanando l'obiettivo della creazione di un partenariato globale con i paesi di origine e di transito per incoraggiare la sinergia tra migrazioni e sviluppo, come deciso dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, ben quindici anni fa<sup>98</sup>.

32. Un esempio significativo recente è la Dichiarazione su Migrazione e Mobilità del IV Summit UE-Africa, nell'aprile 2014<sup>99</sup>, a cui hanno partecipato 80 tra Capi di Stato e di Governo e Leaders africani ed europei. Essa riflette le priorità europee immediate, volte alla lotta all'immigrazione irregolare, piuttosto che i problemi strutturali africani. Come se il problema dell'immigrazione irregolare iniziasse alle frontiere e non richiedesse invece di partire dalla prospettiva africana e dagli stessi emigranti. Continua a prevalere un'Europa legata dagli interessi, spesso contrastanti e mutevoli nel tempo, e sempre meno dai valori, durevoli, che l'hanno costituita e unita. I valori e i principi sono enunciati, solennemente, ma sono gli interessi ad essere normalmente praticati. Se poi volgiamo lo sguardo all'ultimo periodo, non troviamo che conferme. Perfino *Mare Nostrum*, il salvataggio, cioè di vite umane, tornerà ad essere *Frontex*<sup>100</sup> per il controllo delle frontiere e i respingimenti, senza spingersi oltre i confini, senza che l'UE si senta coinvolta dalle migliaia di morti in mare e senza nemmeno sentire l'esigenza di ripensare il fallimento della sua politica mediterranea. Con quale coraggio l'UE potrà partecipare in futuro ad interventi umanitari a soccorso di popolazioni in pericolo nelle crisi mondiali, se dovrà farlo con questa macchia di disumanità? È normale che ogni Paese adotti misure per regolare i flussi migratori e cercare di assicurarne la compatibilità con la propria situazione economica e sociale. Esse devono però andare di pari passo con una visione lungimirante, con i cambiamenti sociali, politici e demografici nel mondo, con le situazioni che periodicamente provocano esodi forzati, con le opportunità che possono emergere dai rapporti con i paesi di emigrazione, oltre che con il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona.

33. Adottare una politica migratoria comune, in partenariato con i paesi di origine e di transito e con una strategia di lungo periodo capace di tener conto delle dinamiche economiche e demografiche mondiali ed africane in particolare, diventa urgente anche per definire l'azione di cooperazione allo sviluppo. Tempo fa era stata proposta la creazione di un'Agenzia europea per le migrazioni e la mobilità. Sarebbe opportuno riprendere e attuare questa proposta, non

---

<sup>96</sup> Sotto il solo titolo "Libera circolazione delle persone, asilo e immigrazione" se ne possono contare più di un centinaio. Essi riguardano: libera circolazione, sistema d'informazione Schengen, attraversamento delle frontiere esterne, visti, regime d'asilo, armonizzazione "minima" delle normative nazionali, relazioni con i paesi terzi, politica di immigrazione, ingresso e soggiorno, immigrazione illegale, ritorno e allontanamento, informazione e cooperazione tra paesi eccetera.

<sup>97</sup> Council of the EU, *Council Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)*, 18.11.2009, n. 16079/09.

<sup>98</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>99</sup> Fourth EU-Africa Summit, 2-3 April 2014, Brussels, *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility*.

<sup>100</sup> Esito dell'incontro tra il Ministro degli Interni, Angelino Alfano e la Commissaria UE agli Affari Interni, Cecilia Malmström, Bruxelles, 27.8.2014.

accontentandosi più di ridurla, come è stato fatto con *Frontex*, alla sola dimensione del controllo e della difesa dei confini con strumenti, per giunta volontari, da parte dei paesi membri. EuropeAid, la Direzione Generale per la cooperazione internazionale, potrebbe coordinarsi con tale Agenzia e promuovere azioni integrate e comuni, rendendo più coerenti e forse più efficaci le azioni di cooperazione allo sviluppo e quelle di governo dignitoso dell'immigrazione.

## Uno sguardo all'Italia

34. La nuova legge italiana sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, n. 125/2014, approvata dal Parlamento nell'agosto 2014<sup>101</sup>, contiene precisi riferimenti agli immigrati e alle politiche migratorie. *“La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali”* (art. 2, c. 6). Sono soggetti della cooperazione allo sviluppo *“le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei paesi coinvolti”* (art. 26, c. 2, d). Si tratta di una novità da non sottovalutare perché riconosce e valorizza il ruolo degli immigrati nei processi di sviluppo dei paesi di origine, integrando a pieno titolo le loro organizzazioni nell'azione di cooperazione internazionale dell'Italia.

35. La legge è ancorata ad una visione di *politiche migratorie condivise* ispirate *al rispetto delle norme europee e internazionali*. Queste enunciano diritti, tutele e garanzie, ma hanno il limite che non sempre l'azione che ne consegue è coerente con essi, data l'evidente priorità alle misure e agli accordi di contenimento degli ingressi e di riammissione nei paesi di provenienza degli immigrati indesiderati o di quelli respinti. Il testo di legge è comunque aperto e innovativo sia nello spirito che lo anima che nella concezione della cooperazione allo sviluppo: non più solo aiuto unidirezionale, ma cammino congiunto, partenariato, bene comune, a reciproco interesse e beneficio. Innovativa è anche la ribadita esigenza di coerenza delle politiche pubbliche con le finalità dello sviluppo<sup>102</sup>: le politiche migratorie e quelle di cooperazione allo sviluppo dovranno non solo collegarsi ma integrarsi coerentemente secondo i principi e gli obiettivi enunciati nei primi articoli. Il riconoscimento del sistema della cooperazione, composto dai soggetti pubblici e privati, non-profit e profit coinvolti nelle attività (art. 23) e i principi del confronto interistituzionale (art. 16) e della programmazione complessiva degli interventi su base triennale (art. 12) contribuiranno a favorire maggiori sinergie e razionalità e minore frammentarietà agli interventi. La nuova legge apre quindi nuovi spazi di azione, rispondenti ai tempi e alle problematiche odierne.

## V – INTEGRARE LE MIGRAZIONI NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

### Ruolo degli immigrati nello sviluppo

36. Sul possibile ruolo degli immigrati nello sviluppo dei paesi di origine, occorre partire da ciò

<sup>101</sup> Legge 11 agosto 2014, n. 125, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

<sup>102</sup> In particolare, gli articoli 11, c. 3; 12, c. 4; 15, c. 1, c. 3; 16, c. 2; 20, c. 2; relativi al Viceministro delegato, alla relazione annuale sulle attività, al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, al Consiglio nazionale consultivo, alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

che già sta avvenendo. I migranti, infatti, non aspettano le incerte decisioni internazionali o governative per agire. La realtà è in larga parte diversa da come viene normalmente rappresentata. Esistono documentati rapporti sull'economia e il valore economico dell'immigrazione che mettono in risalto come, perfino in tempo di crisi, gli immigrati siano una risorsa per l'Italia e contribuiscano al reddito nazionale lordo per quasi il 5%, con 70 miliardi di euro. Essi conducono il 7,8% del totale delle imprese registrate in Italia<sup>103</sup>. Con le rimesse e altri aiuti alle famiglie rimaste in patria alleviano la povertà; spesso avviano attività che accrescono i commerci locali e l'occupazione; con le conoscenze e competenze acquisite stimolano l'innovazione, rafforzano la presa di coscienza dei diritti umani e sociali e della partecipazione; contribuiscono al superamento delle vulnerabilità e ad una maggiore resilienza, la capacità, cioè di resistere alle crisi economiche e ambientali. In questo senso gli immigrati possono già, a pieno titolo, essere considerati veri attori di sviluppo. Come quelli che, dopo anni di esilio forzato e protezione internazionale, ritornano per ricostruire il proprio paese alla fine del conflitto o della persecuzione, avviando attività produttive o mettendosi al servizio dello Stato. Non è invece ancora stato sufficientemente approfondito, a nostro avviso, il discorso più generale degli immigrati quali soggetti delle politiche e dei programmi di cooperazione allo sviluppo dei paesi di residenza da realizzare con i paesi di origine in una visione di co-sviluppo<sup>104</sup>.

37. Riteniamo riduttiva la definizione di co-sviluppo che ha preso spazio nei recenti anni in Italia e che si limita sostanzialmente a considerare gli immigrati protagonisti del proprio sviluppo attraverso una buona integrazione nelle società in cui risiedono, e dello sviluppo delle comunità di origine attraverso la realizzazione di progetti al pari delle Ong<sup>105</sup>. Partendo dalle realtà associative immigrate, dal loro grado di integrazione economica e sociale e dalla prossimità di altri attori coinvolti, quali le Amministrazioni regionali e comunali, a livello territoriale sono nate iniziative concrete di "co-sviluppo", secondo la definizione ad esse attribuita. Coinvolgendo le diaspore, alcune sono state coordinate dall'OIM che nel 2001 ha lanciato la strategia MIDA, Migration for Development in Africa, di cui la Cooperazione italiana del Ministero degli Affari Esteri ha sostenuto i programmi in Ghana e Senegal<sup>106</sup> e più recentemente in Somalia. Il caso della

<sup>103</sup> *Rapporto Immigrazione e Imprenditoria 2014*, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, Giugno 2014. Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*. Edizione 2012: *Immigrati, una risorsa in tempo di crisi*; edizione 2013: *Tra percorsi migratori e comportamento economico*, Il Mulino. Si vedano anche i dati ufficiali sulle imprese guidate da stranieri risultanti dal Registro delle imprese, diffusi trimestralmente da Unioncamere sulla base di Movimprese (la rilevazione statistica condotta da InfoCamere, la società di informatica delle Camere di Commercio italiane).

<sup>104</sup> Il tema dei flussi migratori come fattore dello sviluppo è entrato nel programma del semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo (Luglio-Dicembre 2014). Si veda in proposito: G. Cantini, *Migrazioni e sviluppo: un tema per la Presidenza italiana e per l'Agenda post 2015*, in Libertàcivili, novembre-dicembre 2013, p. 7.

<sup>105</sup> Il documento del Gruppo 8 "Ruolo delle diaspore e comunità migranti nella cooperazione: oltre le rimesse", in preparazione del Forum delle Cooperazione Internazionale (Milano, 1-2.10.2012) definisce così il co-sviluppo: *Secondo l'interpretazione più comune è l'arricchimento delle economie del paese d'origine grazie ai risparmi e alle competenze maturate all'estero dei migranti di ritorno. Attualmente però è riconosciuto come un modello di cooperazione allo sviluppo nel quale gli immigrati sono considerati attori di trasformazione delle società di origine e soggetti dinamici nel processo di integrazione nelle società di accoglienza. Il co-sviluppo ha dunque una triplice implicazione per i migranti, le società di origine e di accoglienza: un'integrazione pro-attiva e solidale, un accompagnamento alle azioni di cooperazione con le proprie zone di origine, la promozione dell'educazione allo sviluppo delle società di accoglienza sulle cause profonde della migrazione.*

<sup>106</sup> Si veda, in particolare, A. Stocchiero, *Iniziative di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*, Cespi, 2006.

diaspora senegalese a Milano, Parigi e Ginevra è un interessante esempio di dinamismo transnazionale<sup>107</sup> e numerosi sono gli esempi in alcuni paesi europei<sup>108</sup>. Si tratta di un approccio positivo, pionieristico per alcune realtà regionali e locali, con alcuni risultati significativi, ma a nostro avviso ancora troppo limitato e circoscritto.

38. Un significativo passo avanti, almeno nella filosofia e negli obiettivi che l'hanno guidato, sembra realizzarsi nella cooperazione Italia-Senegal: è il programma PLASEPRI, Piattaforma d'appoggio al settore privato e alla valorizzazione della diaspora senegalese in Italia. Con crediti concessionali, fondi a dono, partecipazione del Governo senegalese, linee di credito per PMI e per intermediatori locali di microfinanza non speculativa, per un valore complessivo di circa 24 milioni di euro, il programma vede il protagonismo degli enti territoriali dei due paesi e delle associazioni e istituzioni senegalesi presenti in Italia<sup>109</sup>. La nuova legge 125/2014 sulla cooperazione allo sviluppo sembra confermare questo approccio e al tempo stesso permette aperture maggiori, suggerendo una visione più ampia e interessante del co-sviluppo, a partire proprio dai partenariati territoriali (art. 9), che superano il vecchio concetto di cooperazione decentrata. È utile quindi soffermarsi su alcune valutazioni dell'esperienza degli anni recenti, per trarne insegnamenti.

### **Punti di forza e di debolezza nell'esperienza realizzata<sup>110</sup>**

39. *La realtà territoriale* è la dimensione appropriata: quella delle città e regioni dove risiedono le comunità e le associazioni di immigrati. Alcune si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e altre organizzazioni, vi lavorano, hanno costruito famiglia e interessi, hanno al contempo continuato a mantenere legami con le realtà di origine, anche con visite regolari. Quella territoriale è la dimensione in cui è anche più facile individuare e definire precisi interessi di soggetti pubblici e privati nella costruzione di rapporti di cooperazione tra due paesi, a vantaggio reciproco: co-sviluppo, appunto.

40. *Il dinamismo delle diaspore* è un elemento indispensabile per l'avvio e il successo di questo tipo di cooperazione. Non deve trattarsi infatti di iniziative di singoli migranti, in un'ottica di interesse personale e familiare, ma di cooperazione tra territori, coinvolgendo la comunità immigrata, quella parte di essa interessata, dinamica e impegnata, e gli altri soggetti attivi e altrettanto interessati delle due realtà collegate dall'emigrazione.

41. *Co-sviluppo e integrazione*. L'esperienza conferma la necessità di articolare le politiche di integrazione e di co-sviluppo. In alcune municipalità e regioni che hanno avviato percorsi di cooperazione internazionale insieme agli immigrati, i servizi preposti si sono sentiti sollecitati a confrontarsi e a definire, con rappresentanti della società civile, i reciproci spazi di competenza,

---

<sup>107</sup> J. Maggi, D. Sarr, E. Green, O. Sarrasin, A. Ferro *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement*, Université de Genève, 2013.

<sup>108</sup> A. Manço, S. Amoranitis (2010) per il Belgio; A. Cortés e coll. (2006), per la Spagna; Development Research Centre on Migration (2006) e DFID (2007) per il Regno Unito; I. Guissé, C. Bolzman (2009) per la Svizzera. Si vedano anche i Rapporti annuali di Eunomad sulle esperienze della rete europea su migrazioni e sviluppo.

<sup>109</sup> <http://www.dakar.cooperazione.esteri.it/utldakar/IT/plasepri/intro.htm>

<sup>110</sup> Viene qui ripreso quanto sviluppato in: N. Sergi, M. Rotelli, *Cooperazione allo sviluppo e immigrazione. Il valore delle diaspore*. Dossier Statistico Immigrazione 2013, IDOS, p. 31, a cui si rimanda per alcuni esempi di interventi realizzati.

identificandone i collegamenti, le sinergie e le politiche da mettere in atto in modo coerente. I processi di co-sviluppo richiedono infatti, per essere avviati, un adeguato grado di inclusione e di integrazione degli immigrati e delle loro associazioni. Una buona integrazione favorisce l'acquisizione di risorse e capacità per diventare attori di sviluppo sia qui che nei paesi di origine. Mentre il co-sviluppo, a sua volta, diventa motore di integrazione, migliorandola e rafforzandola all'interno delle diverse società e tra società di origine e di residenza.

42. *Gli immigrati come protagonisti dello sviluppo.* In assenza di una politica governativa nazionale, il concetto di co-sviluppo è stato approfondito prevalentemente da Ong, altri attori della società civile, alcune associazioni imprenditoriali e istituzioni locali e regionali. Le iniziative territoriali sono state indirizzate a coinvolgere le diaspore in interventi nelle regioni di provenienza, in ambito socio-sanitario, economico, educativo, agricolo, idrico, infrastrutturale, turistico; ad assicurare le condizioni per crearvi attività redditizie e piccole imprese; a offrire formazione e accompagnamento sia qui che nelle aree di origine; a coinvolgere istituti bancari e finanziari per una virtuosa canalizzazione delle rimesse. Va evidenziato anche il sostegno che alcuni paesi di provenienza danno al protagonismo dei loro emigrati, in particolare al fine della costituzione di imprese transnazionali, con iniziative concrete di indirizzo, finanziamento e accompagnamento da parte governativa.

43. *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni locali.* È indubbiamente quello di promozione e di collegamento tra i diversi attori territoriali e con le amministrazioni dei paesi partner. Per poterlo fare, devono valutare l'interesse di un simile investimento politico, che deve essere di lunga durata e portare benefici al proprio territorio, oltre a quello originario degli immigrati. Le esperienze di cooperazione "decentrata" di questi anni hanno evidenziato alcuni limiti ed inadeguatezze delle istituzioni in entrambi i territoriali partner. Alcuni interventi sono stati avviati senza una reale conoscenza dei bisogni, senza adeguato monitoraggio e senza valutazione dei risultati, risultando quindi occasionali, al di fuori del contesto di co-sviluppo e di programmazioni verificabili e quindi senza garanzia di continuità. Spetta comunque alle amministrazioni territoriali sviluppare e sostenere le relazioni con le istituzioni dei paesi partner, sostenere la pluralità degli attori del territorio, collegare le politiche di immigrazione e integrazione con quelle di co-sviluppo. Non si tratta di individuare "un" progetto (questo è un po' il limite odierno), ma di costruire un processo bilaterale duraturo e costante: disegnare un insieme di relazioni e di attività rispondenti, in modo coerente, ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità.

44. *Politiche e normative per il co-sviluppo.* Già si è detto della necessità di rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo. La nuova legge italiana e le linee programmatiche europee hanno dato segnali di apertura ma si tratta ora di renderli concreti. La scarsa considerazione dei paesi meno avanzati da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione ancora poco benevola dell'immigrazione e le difficoltà nell'accoglienza e nell'integrazione, a partire dal riconoscimento dei diritti, sono purtroppo segnali che contraddicono le aperture e gli sforzi per rafforzare il nesso tra migrazioni e sviluppo. Esso passa, infatti, anche dalla pluralità e positività dei rapporti con questi paesi (che sono in parte appena al di là del Mediterraneo), dall'attiva integrazione degli immigrati, dal riconoscimento delle loro competenze e capacità, dalla valorizzazione della loro transnazionalità. La chiusura, anche solo psicologica, impedisce di valorizzare le opportunità che possono derivarne, come impedisce di cogliere la spinta innovativa che questa presenza porta normalmente in sé, come è avvenuto in altri paesi, a partire dagli Stati Uniti. In Italia ne rimangono così influenzate anche le scelte delle nuove generazioni che vedono spesso i migliori immigrati andare altrove, verso il centro-nord

Europa, e gli altri rimanere in Italia. Dovranno quindi essere gradualmente approfondite e rivisitate le normative in materia di integrazione, di riconoscimento dei titoli di studio e di valorizzazione delle competenze, di migrazione circolare, con ritorni in patria e nuovo ingresso regolare in Italia, di rapporto con le associazioni di immigrati, di diritti di cittadinanza.

### **Dall'aiuto allo sviluppo alla cooperazione per il co-sviluppo**

45. È il transnazionalismo degli immigrati che deve essere maggiormente valorizzato, in particolare di quelli più radicati nella società italiana e che hanno dimostrato interesse allo sviluppo del paese di origine. Il grande valore aggiunto sta nella loro capacità di essere, di vivere e di sentirsi radicati qui e lì (oggi favoriti anche dalle possibilità di collegamento della rete), concependo la globalizzazione innanzitutto come multilocalismo, a misura d'uomo, con l'assunzione cosciente e tendenzialmente armoniosa di identità plurime. In questo possono essere considerati anticipatori del cambiamento delle nostre società, in cui le nuove generazioni mirano a vivere la globalizzazione difendendo la propria individualità e mantenendo legami con luoghi tra loro interagenti.

46. Partendo da questa dimensione transnazionale-multilocale<sup>111</sup> e dal protagonismo dimostrato da alcuni immigrati nell'avvio di partenariati transnazionali, il co-sviluppo dovrebbe essere inteso in modo ben più ampio e aprirsi, come già osservato, all'intera dimensione territoriale nelle due realtà transnazionali, coinvolgendo gli attori potenzialmente interessati. Il transnazionalismo degli immigrati deve diventare l'occasione per un transnazionalismo dei Territori. All'azione e ai progetti degli immigrati e delle loro associazioni nei paesi di origine va quindi affiancata un'azione più ampia dei Territori che sappia valorizzare il loro transnazionalismo, costruendo relazioni di partenariato con i Territori di provenienza, in ogni ambito di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale. Se in una regione è fortemente presente e radicata, per esempio, una comunità marocchina (o senegalese o egiziana o nigeriana e altre) che negli anni ha mantenuto rapporti con la regione di origine, un'ampia cooperazione tra le due regioni, qui e lì, non è solo possibile ma è anche una reciproca opportunità.

47. Accordi quadro decennali di cooperazione (di lunga durata, per essere efficaci) potrebbero essere siglati dalle due istituzioni regionali, che dovrebbero al contempo favorire e sostenere altri specifici accordi di cooperazione: non solo tra immigrati residenti e comunità di origine, ma anche tra Ong e Ong dei due territori, università e università, cooperative e cooperative, tra associazioni di impresa e tra imprese, tra istituti di credito, tra realtà sociali e così via, per un co-sviluppo vero,

---

<sup>111</sup> Sul transnazionalismo degli immigrati e il co-sviluppo si vedano: M. Ambrosini, F. Berti (cur.), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di co-sviluppo*, Franco Angeli, 2009; M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, Il Mulino, 2008; A. Stocchiero, *Learning by doing: il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Italia/Ghana-Senegal*, CeSPI, 2008, [www.cespi.it](http://www.cespi.it); J. Chaloff, *Co-development: a myte or a workable policy approach?*, CeSPI, 2006, [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

Sul multilocalismo: Carlo Bordoni, *Multilocalismo*, in "La Lettura", inserto culturale del Corriere della Sera, 29.9.2013.

duraturo, alla cui base ci siano i principi e l'etica della cooperazione allo sviluppo, del partenariato, della pari dignità, dei diritti umani, della giustizia, del reciproco vantaggio.

48. Non sono cose difficili, è però necessario volerle. Le istituzioni della cooperazione pubblica allo sviluppo, nazionali ed europee, sono indispensabili per avviare queste iniziative di co-sviluppo tra territori legati dagli emigrati/immigrati. Per le attività di carattere economico la via migliore sembra essere quella delle contribuzioni al solo fine di incentivarne la realizzazione, con l'obiettivo di renderle, nel tempo, economicamente sostenibili ed efficienti indipendentemente da tali contributi finanziari. Ma anche per gli altri settori, da valutare caso per caso, dovrà essere tenuta in considerazione e favorita la tensione alla sostenibilità grazie al mutuo interesse e alla validità del rapporto transnazionale. Se c'è vero interesse, infatti, i rapporti continueranno e si svilupperanno, prendendo forme sempre più coinvolgenti e stimolanti. Se invece l'interesse delle parti è solo legato alla realizzazione di "un progetto" legato al finanziamento pubblico, indipendentemente dalla sua sostenibile validità nel tempo, il rapporto ha serie probabilità di chiudersi con la fine di tale sostegno finanziario.

### **La necessità di aprirsi**

49. Non ci possono essere conclusioni in queste nostra lunga riflessione. Il discorso rimane infatti aperto all'approfondimento ed alla condivisione. Occorre, a nostro avviso, una visione che guardi lontano e che cerchi di capire come si sta muovendo il mondo, come se ne possano cogliere le opportunità che, se si aprono gli occhi, sono innumerevoli, quale strada occorra percorrere per abbattere i muri, prima che altri li abbattano con diversi metodi e obiettivi. La pacifica convivenza, ne siamo convinti, può realizzarsi solo sapendo guardare lontano, cercando di comprendere, reciprocamente, le ragioni dell'altro, le sue paure, le sue aspirazioni, i suoi "sogni" (che non sono monopolio del mondo occidentale), i suoi problemi, tra cui la povertà e l'emigrazione/immigrazione. E ciò nel reciproco rispetto, nella protezione dei diritti umani, nella convinzione del bisogno che abbiamo gli uni degli altri in un'interdipendenza divenuta globale, per uno sviluppo e una crescita comuni, a garanzia di maggiore stabilità e sicurezza e, in definitiva, delle condizioni per la pace.

50. Tra gli obiettivi di questa riflessione c'era anche il desiderio di trasmettere la nostra convinzione di Ong di cooperazione allo sviluppo e umanitarie che il nesso migrazioni-sviluppo è indubbiamente da considerare come *enabling factor*, fattore qualificante, per lo sviluppo, ma è anche molto di più. Il tema si connette in modo diretto alla complessità dei temi della povertà, della giustizia, dei conflitti e della *governance* globale. Complessità che da tempo la politica, la diplomazia e tutti noi non riusciamo a cogliere e a valutare fino in fondo nei suoi aspetti positivi e negativi, rimandando così *sine die* la definizione delle necessarie e urgenti azioni per poterla governare.

## COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E IMMIGRAZIONE. IL VALORE DELLE DIASPORE

---

Ottobre 2013<sup>112</sup>

### Premessa

Il legame tra migrazione e sviluppo ha trovato attenzione nel dibattito internazionale ed europeo. Anche in Italia si sono sperimentate, a livello territoriale, strategie e pratiche di coinvolgimento delle comunità immigrate nel rapporto con le aree di provenienza, in una prospettiva solidaristica e di co-sviluppo, a vantaggio reciproco. Ne è emerso un quadro di grande interesse e di opportunità per entrambi i territori coinvolti, che vanno da una maggiore integrazione e inclusione, all'apertura internazionale, al rapporto di partenariato, alle occasioni di investimento.

Useremo il termine diaspora come è inteso nel linguaggio moderno: ad indicare qualsiasi collettività immigrata, integrata e riconosciuta, che mantenga rapporti di solidarietà interna, espressioni culturali proprie, collegamenti transnazionali con le regioni di origine. Mentre la cultura diasporica tradizionale vive un senso nostalgico di appartenenza nazionale e culturale, emotivo e riferito al passato, molta parte degli odierni immigrati guarda invece al futuro, con una visione transnazionale di duplice appartenenza e di identità plurale.

Quali opportunità il transnazionalismo delle diaspore può offrire ai territori di nuova residenza? Come valorizzare le interconnessioni tra immigrazione e sviluppo? Quali indicazioni trarre dalle pratiche di co-sviluppo messe in atto in quest'ultimo decennio?

### L'immigrazione come risorsa da valorizzare

In Italia, poco meno del 2% degli immigrati proviene da paesi caratterizzati da condizioni di grave povertà, con un reddito pro capite annuo inferiore a 1.500 \$. Nel *Dossier statistico immigrazione 2010* (Ed. IDOS, p. 25) veniva documentato, sulla base di indicatori quali l'indice dello sviluppo umano, l'indice degli stati falliti, il reddito pro capite, che i paesi a maggiore emigrazione sono quelli nella fascia media della povertà mondiale, con un reddito pro capite intorno ai 5.000 \$ e un livello medio di sviluppo umano, di condizioni sociali, sanitarie, culturali. Salvo casi di persecuzione, guerra, carestia, emigra chi può maggiormente permetterselo, in termini economici, di maggiori conoscenze, istruzione, formazione professionale, intraprendenza.

Ogni anno decine di migliaia di persone qualificate entrano in Italia per poi doversi dedicare a mansioni lontane dal loro profilo educativo e professionale. Un vero *brain waste*, spreco di cervelli, di competenze. Sarebbe possibile, oltre che utile, invertire questa tendenza valorizzando tali capacità sia in Italia che nei paesi di origine, anche riconoscendo agli immigrati una mobilità (*brain circulation*) che permetta loro di lavorare, sia qui da noi che nei propri paesi, per attuare forme di cooperazione a vantaggio reciproco (*Dossier statistico immigrazione 2011*, Ed. IDOS, p. 26).

---

<sup>112</sup> Capitolo del *Dossier Statistico Immigrazione 2013*, IDOS, Roma, Ottobre 2013 (M. Rotelli, N. Sergi, INTERSOS-LINK2007).

## L'odierno transnazionalismo degli immigrati

È normale e doveroso che ogni paese adotti misure per regolare e controllare i flussi migratori e per cercare di assicurarne la compatibilità con la propria situazione economica e sociale. Esse devono però andare di pari passo con una visione lungimirante e non legata alla sola contingenza, con i cambiamenti nel mondo, con la globalizzazione, con le opportunità che possono emergere dai rapporti con i paesi di origine dei migranti, con le situazioni che periodicamente provocano esodi forzati, oltre che con il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona. I processi migratori sono il naturale effetto della tensione dell'essere umano a migliorare la propria esistenza. Globalizzazione e mobilità umana sono divenute due componenti inscindibili della realtà odierna. Teniamo anche presente che alcune centinaia di migliaia di immigrati giungono in Italia da Paesi europei e sono indispensabili per coprire le necessità assistenziali e i servizi alla persona. Se dovessero lasciare il nostro paese per trovare altrove un migliore trattamento umano e economico, è facile immaginare le conseguenze negative per l'Italia.

Qualcuno vorrebbe continuare a considerare il migrante come risorsa da utilizzare e liberarsene in funzione delle strette necessità del mercato del lavoro. Si tratta di posizioni spesso ideologiche e strumentali. Le ricerche e gli studi sulle migrazioni mostrano, da decenni, una realtà ben diversa, più complessa, articolata, stimolante e anticipatrice dei cambiamenti futuri. Come per ogni altro essere umano, poi, l'identità del migrante non si esaurisce nella sua origine nazionale o etnica o nel suo lavoro, ma comprende molti altri riferimenti ed altre identificazioni, di tipo culturale, religioso, familiare, territoriale, associativo, caritativo, politico, economico, ideologico, che vengono vissuti anche nel nuovo contesto, acquisendone di nuovi, pur mantenendo o trasformando quelli del contesto di origine. A meno di precise scelte in senso contrario, l'emigrazione non comporta la perdita dei contatti con il proprio paese: viene vissuta in una prospettiva transnazionale, con l'integrazione nel nuovo contesto insieme al mantenimento delle relazioni e dei legami familiari, sociali, economici con quello originario.

Alcuni studiosi italiani, inserendosi nel filone di ricerca e di analisi avviato a livello internazionale, hanno cercato di approfondire il tema del transnazionalismo degli immigrati, e delle diverse forme in cui si esprime nel legame tra le due sponde migratorie. Segnaliamo in particolare, anche per le citazioni e i riferimenti bibliografici, M. Ambrosini (*Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, 2008) e M. Ambrosini, F. Berti (*Persone e migrazioni*, 2009). Con una serie di pubblicazioni, il Cespi (ed in particolare A. Stocchiero) ha approfondito il nesso tra migrazioni e sviluppo, analizzato esperienze concrete di pratiche territoriali transnazionali e presentato indicazioni e proposte. In occasione del Forum nazionale della cooperazione allo sviluppo (2012), un documento su "sviluppo e migrazioni" è stato elaborato da rappresentanti della società civile e delle istituzioni.

Il transnazionalismo vissuto dagli immigrati può toccare ogni aspetto della vita. Le madri migranti sono le prime a viverlo, rimanendo legate ai figli in patria, sostenendoli con denaro e doni, visitandoli quando possibile, aspirando a farsi ricongiungere da loro. Vi è poi il transnazionalismo delle rimesse, quello dei viaggi e dei ritorni per ferie, ricorrenze, festività, delle telecomunicazioni, dell'import-export di prodotti dai paesi di origine, degli scambi transnazionali con imprese avviate dagli immigrati nelle regioni di origine o che esportano in tali regioni prodotti italiani. Non sempre si tratta di attività che richiedono spostamenti di persone, ma fanno girare denaro, messaggi, beni, consentono di mantenere vivi i legami transnazionali, di sentirsi ancora presenti, di vivere le diverse identità e la duplice appartenenza. Anche la dimensione religiosa favorisce il sentimento transnazionale del legame con le comunità e i movimenti della stessa fede nel mondo.

## Transnazionalismo e sviluppo

Esiste l'effettiva possibilità degli immigrati di partecipare ai processi di sviluppo dei paesi di provenienza? Possono agire da attori del dialogo e dell'integrazione transnazionale tra i paesi delle due sponde migratorie?

A livello internazionale, il rapporto tra migrazioni e sviluppo ha avuto crescente attenzione. Nel 2006, il Segretario Generale Kofi Annan ha predisposto uno specifico rapporto per l'Assemblea Generale ONU, in cui sostiene il "chiaro legame tra migrazioni e sviluppo" ed evidenzia le opportunità per il "miglioramento concertato delle condizioni economiche e sociali sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione", attraverso un co-sviluppo a triplice vantaggio, "triple win": dei migranti e dei due paesi collegati dai loro legami. È stato in seguito costituito, nel 2007, un *Global Forum* che, con il contributo dei governi partecipanti, ha continuato a riunirsi in modo regolare. Il Consiglio europeo, già nel programma di Tampere del 1999, finalizzato alla creazione di un'area "di sicurezza, libertà e giustizia" nell'Ue, ha indicato la necessità di sinergie tra le politiche di sviluppo e quelle migratorie. Orientamenti concreti della Commissione sono poi seguiti tra il 2005 e il 2008, anche a seguito dell'adozione, nel dicembre 2005, del "Consenso europeo" sulle politiche di cooperazione allo sviluppo, con il quale le istituzioni europee assumono l'impegno di una maggiore coerenza dell'insieme delle politiche con gli obiettivi dello sviluppo.

Ma questa tensione internazionale ed europea non ha ancora trovato attuazione a livello generalizzato. Anche in Italia non sembrano emergere fenomeni significativi e duraturi di partecipazione degli immigrati ai processi di sviluppo dei paesi di origine, nonostante le iniziative di co-sviluppo messe in atto, alcune con carattere pionieristico e innovativo. Tra le possibili cause frenanti, due in particolare vanno evidenziate, e derivano sia dalle politiche migratorie che da quelle della cooperazione internazionale.

Con l'ancora diffusa paura del diverso e il non celato fastidio per le diversità culturali, le politiche mirano all'assimilazione degli immigrati più funzionali e delle loro famiglie e al rimpatrio di quelli sgraditi. L'approccio securitario, la tendenza alla chiusura delle frontiere, i vincoli normativi alla mobilità internazionale, l'eccesso di burocrazia, i condizionamenti politici e la loro variabilità nel tempo, riducono le possibilità di vivere la dimensione transnazionale e rendono difficile la costituzione di relazioni stabili e la valorizzazione del potenziale dell'immigrato a favore dello sviluppo del paese di origine. Alcuni programmi di accompagnamento al rimpatrio volontario sono stati messi in atto (F. Pittau, A. Ricci, M. Giuliani, in "Studi Emigrazione", 190/2013, pp. 199-224), ma funzionali per lo più ai singoli reinserimenti.

Le politiche italiane di cooperazione allo sviluppo sono alquanto in ritardo rispetto all'assunzione, tra le strategie prioritarie, del co-sviluppo territoriale. Forse anche perché, nonostante le dichiarazioni internazionali ed europee, l'Ocse-Dac, l'organizzazione che raccoglie i paesi impegnati negli aiuti allo sviluppo, mostra anch'essa un ritardo. Gli immigrati non sono mai stati considerati come soggetti a cui poter riconoscere un ruolo attivo e propositivo. È stata loro negata la partecipazione pubblica alle attività di cooperazione internazionale. In coerenza, in fondo, con la negazione del voto nelle elezioni amministrative e dell'ingresso nell'impiego pubblico (su quest'ultimo, va però evidenziato che la recente legge 97/2013, che recepisce la legge europea 2013, ha introdotto disposizioni sull'accesso dello straniero al pubblico impiego). La cooperazione è stata talvolta utilizzata come merce di scambio negli accordi bilaterali per il controllo dei flussi migratori e il rimpatrio, quindi con una visione securitaria e non di sviluppo. Inoltre, sono ancora relativamente pochi gli attori della cooperazione che hanno saputo stabilire, con quelli

dell'immigrazione, rapporti sistematici di collaborazione e di programmazione nella prospettiva del co-sviluppo.

## **Le diaspore e le cooperazioni territoriali per il co-sviluppo**

Il migrante inserito in una rete non è un soggetto isolato. Nella rete trova utili riferimenti per il lavoro, l'abitazione, la socializzazione, il sostegno materiale e morale, l'accreditamento e i contatti sociali, la rielaborazione della propria identità. Trova, cioè, un prezioso capitale sociale, umano, economico e finanziario. Le reti e le comunità immigrate non vanno idealizzate né ascoltate acriticamente. Hanno infatti gli stessi limiti e gli stessi chiaroscuri dell'associazionismo autoctono. Ma rimane indubbia la potenzialità delle diaspore ad essere ponte di collegamento tra due realtà internazionali. Il loro transnazionalismo può perfino produrre effetti macro sociali. Il complesso di attività e rapporti transnazionali, a livello aggregato, può infatti influire sulle sorti delle città e dei paesi a cui si riferisce. L'alto ammontare dei trasferimenti di denaro nei paesi di origine o l'alto numero di imprese e attività economiche avviate in quelli di nuova residenza, sono solo due indicatori tra i tanti. I documentati rapporti della Fondazione Leone Moressa sull'economia dell'immigrazione (2012 e 2013) mettono bene in risalto come anche in tempo di crisi gli immigrati siano una risorsa per l'Italia e contribuiscano al reddito nazionale lordo per quasi il 5%, con 70 miliardi di €. Conducono il 7,8% del totale delle imprese (dati Movimprese-Unioncamere, 2012), tanto che a Milano il nome più diffuso tra i piccoli imprenditori è Mohamed (Camera di commercio, 2013). Dall'altro lato, l'ammontare delle rimesse può assumere una consistenza molto elevata in rapporto al Pnl dei paesi riceventi. Si tratta di un ammontare complessivo mondiale di circa 400 miliardi di €, movimentati da 214 milioni di migranti (Banca Mondiale, 2013). Dall'Italia 7,4 miliardi di € nel 2011, con un lieve calo nel 2012. Gli effetti positivi non sono sempre evidenti, ma illuminante è il caso del Messico (rimesse per più di 20 miliardi \$), dove è stato calcolato che, per ogni dollaro inviato, il Pnl cresce di circa tre volte.

In quali termini si è sviluppata in Italia l'idea del co-sviluppo transnazionale tra le realtà di origine e di nuova residenza degli immigrati? E in quale modo questi vi hanno partecipato insieme ai soggetti pubblici e privati nelle due realtà territoriali? Lungo è l'elenco delle iniziative messe in atto negli ultimi dieci anni. Sono state realizzate a livello territoriale, anche quando sostenute e finanziate dalla DG Cooperazione del ministero degli Affari esteri o da essa delegate all'OIM, Organizzazione internazionale per le migrazioni. Hanno coinvolto comunità, città, villaggi nei paesi di origine e corrispondenti realtà italiane. Ogni iniziativa ha rappresentato un tassello utile a precisare l'idea e la pratica del co-sviluppo, anche se forse ancora poche possono essere considerate vere iniziative transnazionali di cooperazione e di co-sviluppo. Più che elencarle, ci sembra utile evidenziarne alcune caratteristiche, cercando di individuare punti di forza e di debolezza, in modo da apportare un contributo all'analisi di questa forma di cooperazione che riteniamo di grande efficacia se realizzata in modo appropriato.

### **Punti di forza e di debolezza**

1. *La dimensione territoriale.* La realtà territoriale, città, provincia, regione, è la dimensione appropriata. È la realtà dove risiedono le comunità e le associazioni di immigrati: nel tempo si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e altre organizzazioni, vi lavorano, hanno costruito famiglia e interessi; hanno al contempo continuato a mantenere legami con le realtà di origine, anche visitandole con una certa regolarità. È la dimensione in cui è più facile individuare e definire precisi interessi di soggetti pubblici e privati nella costruzione di rapporti di cooperazione tra due paesi, a vantaggio reciproco: co-sviluppo, appunto, *triple win*.

Spesso si usa il termine “cooperazione decentrata”, ma riteniamo che **cooperazione territoriale** esprima meglio e in modo puntuale l’ambito in cui i vari soggetti pubblici e privati, istituzionali e associativi, immigrati e autoctoni, possono essere coinvolti con comuni finalità di co-sviluppo. Nel *Dossier statistico immigrazione 2011* (Ed. IDOS, pag.31) sono state indicate alcune delle principali iniziative realizzate in Italia negli anni recenti, con i soggetti coinvolti a livello territoriale.

Guardando fuori dall’Italia, numerosi sono gli esempi di strategie di co-sviluppo in alcuni paesi europei. Ci limitiamo ad indicare qualche riferimento bibliografico. A. Manço, S. Amoranitis (2010) per il Belgio; A. Cortés e coll. (2006), per la Spagna; Development Research Centre on Migration (2006) e DFID (2007) per il Regno Unito; I. Guissé, C. Bolzman (2009) per la Svizzera. Sulle esperienze della rete europea su migrazioni e sviluppo “Eunomad”, si rimanda ai rapporti 2011 e 2012.

*2. Il dinamismo delle diaspore.* È un elemento indispensabile per l’avvio e il successo di questo tipo di cooperazione. Non si tratta infatti di iniziative di singoli migranti, in un’ottica di interesse personale e familiare, ma di co-sviluppo, cioè di cooperazione tra territori, coinvolgendo la comunità immigrata, o parte di essa, ed i soggetti attivi e interessati delle due realtà collegate dall’emigrazione, ai fini dello sviluppo. Le esperienze di questi anni recenti dimostrano che, di fronte a uno scarso attivismo delle associazioni degli immigrati, sono le diaspore più dinamiche ad essere riuscite a stabilire costruttivi rapporti con le istituzioni e altri soggetti del territorio. Sono, in particolare, quelle che hanno saputo rinnovarsi nella dirigenza e negli obiettivi, riuscendo ad integrarsi nella società di accoglienza e dunque arricchendosi di nuovi riferimenti identitari, costruendo relazioni, facendosi riconoscere e apprezzare, ma al contempo mantenendo profondi legami con il paese e le regioni di provenienza. Il caso della diaspora senegalese a Milano, Parigi e Ginevra è un interessante esempio di dinamismo transnazionale (J. Maggi, D. Sarr, E. Green, O. Sarrasin, A. Ferro, *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement*, Université de Genève, 2013).

*3. Co-sviluppo e integrazione.* L’esperienza conferma la necessità di articolare le politiche di integrazione e di co-sviluppo. In alcune municipalità e regioni che hanno avviato percorsi di cooperazione internazionale insieme agli immigrati, i servizi preposti si sono sentiti sollecitati a confrontarsi e a definire, con rappresentanti della società civile, i reciproci spazi di competenza, identificandone i collegamenti, le sinergie e le politiche da mettere in atto. I processi di co-sviluppo richiedono infatti, per essere avviati, un adeguato grado di inclusione e di integrazione degli immigrati e delle loro associazioni. Una buona integrazione favorisce l’acquisizione di risorse e capacità per diventare attori di sviluppo sia qui che nei paesi di origine. Mentre il co-sviluppo, a sua volta, diventa motore di integrazione, migliorandola e rafforzandola all’interno delle diverse società e tra società di origine e di residenza. È bene notare come venga così superato sia l’approccio assimilazionista, tendente a recidere i legami con le proprie origini, sia quello del sostegno al ritorno volontario “a casa propria”. L’identità e i legami transnazionali - qua e là - rappresentano infatti un fattore determinante per il coinvolgimento attivo degli immigrati per il co-sviluppo (il discorso porta anche al tema della doppia cittadinanza, senza la quale i nuovi italiani rimarrebbero stranieri nella loro terra di origine, con difficoltà sia per un eventuale ritorno che per la realizzazione di investimenti).

*4. I migranti come protagonisti dello sviluppo.* In assenza di una politica governativa nazionale, il concetto di co-sviluppo è stato approfondito prevalentemente da Ong, altri attori della società civile, alcune associazioni imprenditoriali e istituzioni locali e regionali. È a livello territoriale che sono nate iniziative concrete, partendo dalle realtà associative immigrate, dal loro grado di

integrazione economica e sociale, e favorite dalla prossimità degli attori coinvolti, dalla convergenza degli interessi generali. Una parte di esse è stata coordinata dall'OIM che nel 2001 ha lanciato la strategia Migration for Development in Africa (MIDA). La Cooperazione italiana del ministero degli Affari esteri ha sostenuto il programma MIDA Ghana-Senegal (A. Stocchiero, *Iniziativa di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*, Cespi, 2006).

Le iniziative territoriali sono state indirizzate a coinvolgere le diaspore negli interventi e investimenti produttivi nelle regioni di provenienza, in ambito sociosanitario, economico, educativo, agricolo, idrico, infrastrutturale, turistico; ad assicurare le condizioni per crearvi attività redditizie e piccole imprese; a offrire formazione e accompagnamento sia qui che nei paesi di origine; a coinvolgere istituti bancari e finanziari per una virtuosa canalizzazione delle rimesse.

Va evidenziato anche il sostegno dei paesi di provenienza al protagonismo dei loro emigrati, in particolare al fine della costituzione di imprese transnazionali. La conferenza MEDEA (Milano, giugno 2013), sul co-sviluppo tra Milano e Marocco, ha presentato proposte concrete di indirizzo, finanziamento e accompagnamento da parte marocchina.

*5. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni locali.* È indubbiamente quello di promozione e di collegamento tra i diversi attori territoriali e con le amministrazioni dei paesi partner. Per poterlo fare, devono valutare l'interesse di un simile investimento politico, che deve essere di lunga durata e portare benefici al proprio territorio, oltre a quello originario degli immigrati. Le esperienze di cooperazione "decentrata" di questi anni hanno anche evidenziato limiti e debolezze delle istituzioni in entrambi i territoriali partner, con inadeguatezza delle amministrazioni e del loro personale.

Alcuni interventi sono stati avviati senza una reale conoscenza dei bisogni e senza valutarne gli effetti, risultando quindi occasionali, al di fuori del contesto di co-sviluppo e di programmi verificabili, e quindi senza garanzia di continuità.

Spetta alle amministrazioni territoriali sviluppare e sostenere le relazioni con le istituzioni dei paesi partner, sostenere la pluralità degli attori del territorio, collegare le politiche di immigrazione e integrazione con quelle di co-sviluppo. Non si tratta di individuare "un" progetto (questo è un po' il limite odierno) ma di costruire un processo bilaterale duraturo e costante: disegnare, cioè, un insieme di relazioni e di attività rispondenti ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità, coordinate e coerenti, senza sterili frammentazioni.

*6. Politiche e normative per il co-sviluppo.* Già si è detto della necessità di rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo, in un'ottica lungimirante e di interesse nazionale. La scarsa considerazione dei paesi da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione ancora poco benevola dell'immigrazione (nonostante i lodevoli sforzi governativi, con la nomina di un ministro per l'integrazione), il disconoscimento del possibile ruolo delle diaspore per il co-sviluppo, sono purtroppo segnali che contraddicono l'interesse nazionale. Esso passa, infatti, anche dalla pluralità e positività dei rapporti con questi paesi (che sono in gran parte appena al di là del Mediterraneo o in regioni in cui l'Italia è direttamente impegnata con importanti aiuti e iniziative politiche), dalla positiva e attiva integrazione degli immigrati e dal riconoscimento delle loro competenze e capacità. Dovranno quindi essere gradualmente approfondite e rivisitate le normative in materia di integrazione, di riconoscimento dei titoli di studio, di rapporto con le associazioni di immigrati, di migrazione circolare e quindi di possibilità di ritorni in patria e di nuovi ingressi regolari in Italia, di doppia cittadinanza. Dovrà

anche essere riconosciuta, nella nuova legge sulla cooperazione, la soggettività e l'iniziativa degli immigrati e delle loro associazioni per il co-sviluppo.

### **Conclusione. Verso una strategia più ambiziosa**

A fianco dell'indubbia valutazione positiva di quanto fin qui realizzato, soprattutto per il carattere pionieristico delle strategie messe in atto, uno sguardo e una valutazione d'insieme sembrano suggerire ora un approccio più ambizioso. Pur rimanendo centrale il protagonismo e l'azione delle diaspore per l'avvio di partenariati transnazionali, le finalità e gli obiettivi del co-sviluppo dovrebbero ampliarsi all'intera dimensione territoriale e riuscire a coinvolgere tutti gli attori interessati.

Istituzioni, Ong, organizzazioni sociali, imprenditoriali, sindacali e professionali, reti di imprese (in particolare imprese sociali, PMI e artigianato), università, camere di commercio, istituti di credito possono trovare, insieme alle diaspore, una comune tensione per la crescita sociale, culturale e economica delle loro realtà di origine, ma anche per lo sviluppo di sinergie tra i due territori, negli specifici settori di competenza, ad interesse e beneficio reciproco. **Il transnazionalismo degli immigrati come occasione per un transnazionalismo dei Territori.**

Alla dimensione solidaristica dovrà affiancarsi, in modo crescente, quella dell'interesse, non chiuso, non egoistico, ma reale, allettante e reciproco. Una visione che colleghi pubblico e privato, conservi e valorizzi gli spazi del non profit ma, al contempo, dia ampio spazio alle realtà economiche for profit. Procedendo, però, secondo i principi e l'etica della cooperazione allo sviluppo, del partenariato, della pari dignità, dei diritti umani, della giustizia, del reciproco sostegno e aiuto; anche l'impresa dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale, conciliando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali.

Di solito, ampliando attori, finalità e obiettivi si rischia di perdere il senso del cammino avviato. In questo caso la visione e la strategia di co-sviluppo, coinvolgente il massimo di soggetti interessati nei due territori, è invece funzionale, a nostro avviso, al rafforzamento del senso pieno di questo approccio e della sua sostenibilità nel futuro, evitando il rischio di cadere in sporadici fuochi di paglia, senza garanzie di continuità e senza reali benefici. Una pista da studiare, approfondire e iniziare a realizzare.



**LINK 2007**  
COOPERAZIONE IN RETE

**Rete di Ong di cooperazione e solidarietà internazionale:**

**AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDATIONE CORTI, ICU, INTERSOS, LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS.**

**[www.link.org](http://www.link.org)**