

Network delle ONG in Europa per lo sviluppo e l'emergenza



Migrazioni e Sviluppo nel Mediterraneo

Documento di lavoro

Lampedusa 4 ottobre 2014

More and better Europe
This project is funded by:



Cooperazione Italiana
allo Sviluppo
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

CONCORD Italia • Presso AOI, Via Etruria 14 - 00183 Roma
tel +39.06.66019202 | fax +39.06.6872373
www.concorditalia.org | info@concorditalia.org

Indice

Raccomandazioni dal gruppo migrazioni e sviluppo della piattaforma italiana di Concord	3
I limiti dei partenariati di mobilità	6
Informazione, formazione e inserimento nel mercato del lavoro	13
Il caso del brain drain del personale sanitario.....	16
L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: verso un approccio Family to Family	18
Il Ritorno Volontario Assistito: criticità e potenzialità in una prospettiva di co-sviluppo e di valorizzazione dei migranti come agenti di sviluppo locale	20
La partecipazione dei migranti e delle loro associazioni allo sviluppo dei territori di origine e di residenza	26
Allegato. Risultati e proposte dal Seminario "Oltre Lampedusa: per una nuova politica euro-mediterranea su migrazioni e sviluppo"	31

Raccomandazioni dal gruppo migrazioni e sviluppo della piattaforma italiana di Concord

Il lavoro sul campo delle organizzazioni di cooperazione internazionale della società civile, e la loro capacità riflessiva, ha consentito di enucleare una serie di raccomandazioni per una nuova politica di sviluppo e sulle migrazioni nel Mediterraneo. Il dibattito politico non può limitarsi perennemente alle questioni dell'emergenza. D'altra parte proprio il fatto di vivere in una crisi continua in quest'area geografica, dovrebbe motivare un ripensamento profondo per una politica lungimirante che abbia come fondamento la tutela dei diritti per uno sviluppo umano. **Le politiche migratorie dovrebbero integrarsi strettamente con una politica per il co-sviluppo del Mediterraneo, dei paesi al sud e al nord, della persona umana, oltre la divisione delle frontiere.**

Nel quadro del lavoro avviatosi dalle piattaforme Concord del Sud Europa "Per una nuova narrativa sul futuro del Mediterraneo"¹, le organizzazioni del gruppo migrazioni e sviluppo della piattaforma italiana hanno inteso approfondire alcune questioni rilevanti per cambiare la politica dell'Unione europea nel Mediterraneo e in particolare i Partenariati di Mobilità, e in questo contesto le misure riguardo il brain drain, i minori non accompagnati, il ritorno volontario assistito, e la partecipazione dei migranti al co-sviluppo.

I Partenariati di Mobilità rappresentano uno dei principali impegni politici dell'Unione europea per governare le migrazioni. Ma la loro attuazione, ancora insufficiente, mostra importanti criticità, per cui si sottolinea come sia necessario:

- **Rifondare i partenariati di mobilità (PdM)** su un nocciolo duro di obbligazioni comuni di rispetto dei diritti umani, andando oltre l'impegno politico volontaristico, con meccanismi di monitoraggio, controllo e risoluzione dei conflitti e delle inadempienze, con un maggiore coinvolgimento degli Stati membri e della società civile;
- **Riassestare le priorità dei PdM** dando maggiore rilevanza alle misure per favorire una maggiore mobilità regolare, protezione internazionale e azioni di valorizzazione dei migranti per lo sviluppo. In particolare si tratta di legare di più la mobilità regolare alle politiche di occupazione tanto dei paesi di destino che di quelle dei paesi di origine, in un approccio comune cooperativo di progressiva integrazione dei mercati del lavoro. Questo significa **includere in modo più coerente i PdM nella politica di vicinato, nei piani di azione per le riforme e la cooperazione allo sviluppo**, sostenendo i processi di transizione in atto, e quindi anche le democrazie emergenti.
- Adottare **una visione globale ed equa di co-sviluppo**, sul pieno diritto alla mobilità delle persone e sul potenziamento delle catene migratorie con azioni di informazione, formazione e facilitazione con particolare riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro.
- Promuovere nei paesi di origine-transito-destinazione, progetti di **informazione sulla migrazione, valutazione delle competenze, orientamento allo studio e al lavoro**, e la

¹ http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2014/07/140-copie-colore-DISCUSSION-PAPER-EUROMED_FV-copia.pdf

loro messa in rete, valorizzando il ruolo delle organizzazioni della società civile nelle due sponde della migrazione come promotrici di interventi condivisi a livello comunitario, e come anelli di raccordo fra gli individui, le comunità e le istituzioni locali, nazionali e internazionali

- Facilitare il passaggio tra prima accoglienza ed inserimento lavorativo, rafforzando le **azioni di raccordo tra formazione e lavoro** (orientamento, formazione professionale, borse lavoro., start up d'impresa ecc), e valorizzando la messa in rete delle buone pratiche attive sui territori e la loro diffusione.
- Prevedere nei PdM la promozione di **azioni reciproche di capacity-building che coinvolgano le istituzioni dei paesi coinvolti in tavoli di dialogo con le organizzazioni dei migranti e della società civile**, al fine di meglio comprendere e quindi gestire efficacemente il fenomeno migratorio, in prospettiva di una politica migratoria comune nell'UE capace di favorire la mobilità legale, a contrasto del crimine organizzato e dello sfruttamento lavorativo

Una delle questioni finora assenti nell'applicazione dei PdM riguarda il **brain drain** di personale qualificato, che può avere un impatto critico anche sui sistemi di welfare dei paesi di origine, incluso ad esempio il sistema sanitario. I PdM con i paesi partner che hanno scarsità di personale sanitario dovrebbero dunque integrare una lettura in chiave di sanità pubblica dei fenomeni di mobilità che intendono gestire, in particolare attraverso:

- l'identificazione delle carenze di personale sanitario esistenti nel paese partner e **l'introduzione di health impact assessments** per le politiche di mobilità introdotte dai PdM;
- un **limite al reclutamento attivo di personale sanitario** da paesi che l'OMS identifica come aventi gravi carenze di questi operatori;
- **l'introduzione di incentivi per il personale sanitario migrante** a rientrare nei paesi di origine - dopo un periodo di lavoro nell'EU - in condizioni soddisfacenti;
- forme di **supporto ai sistemi sanitari di origine**, in una prospettiva di compensazione della perdita di investimenti e di competenze legata alla migrazione di personale qualificato.

Altra questione estremamente delicata e sensibile è quella dei **minori non accompagnati**. Sempre nel quadro di nuovi PdM è da promuovere **un approccio family to family** per i minori stranieri non accompagnati. In tal caso si tratta di:

- valorizzare e rendere **prioritaria l'accoglienza di tipo familiare**, nazionale e internazionale, con la formazione e l'accompagnamento, da parte degli Enti locali e dell'associazionismo qualificato, di famiglie disponibili;
- **favorire progetti individuali di ricongiungimento** familiare tanto nei paesi di origine che in Europa; accompagnando eventuali progetti individuali di Rimpatrio Volontario Assistito, e **prevenendo il traffico** di minori con progetti di cooperazione nei paesi di origine, che abbiano come obiettivo la legalità e il supporto alle famiglie e all'infanzia.

A sua volta, il **ritorno volontario assistito** va ripensato profondamente, modificando la direttiva europea in modo che:

- **non sia focalizzata sull'irregolarità ma in termini di co-sviluppo**, ampliando il profilo dei migranti aventi accesso a questa misura, potenziando interventi su aspetti di interesse comune tra e nei territori, operando in sinergia con progetti più ampi di cooperazione sempre più trans-nazionali.
- si valorizzi il ruolo dei migranti come potenziali agenti di sviluppo locale **sia su un piano economico sia su un piano sociale e di partecipazione alla vita democratica** attraverso incentivi diversificati, affinché possano mettere a disposizione le loro abilità ed esperienze ed essere attivatori di processi di sviluppo territoriale, umano e sostenibile.

La soggettività dei migranti, la tutela dei loro diritti, il rafforzamento delle loro abilità e capacità, attraverso la partecipazione, può rappresentare una nuova forza dinamica per lo sviluppo umano nel Mediterraneo. In particolare il nesso migrazione e sviluppo deve essere inteso come un rapporto sinergico che includa alcuni elementi irrinunciabili:

- la promozione **di processi inclusivi di partecipazione dal basso nei territori di origine e di residenza;**
- il rafforzamento del **processo di inter-culturalità della società nel suo complesso;**
- una maggiore **sinergia tra attori pubblici e privati per un'azione congiunta sull'economia transazionale** delle piccole e medie imprese generate da migranti;
- **la rimozione degli ostacoli normativi** che impediscono ai cittadini di origine straniera il pieno godimento dei diritti e la partecipazione attiva alla vita politico-sociale dei territori di residenza (la partecipazione attiva può **comprendere anche la promozione di azioni di cooperazione**).

I limiti dei partenariati di mobilità

A cura di CeSPI² e FOCSIV³

Nel quadro del Global Approach on Migration and Mobility (GAMM) la UE ha avviato negli ultimi anni una iniziativa politica volta a condividere con i paesi terzi la governance delle migrazioni e nel cui ambito promuovere una convergenza delle politiche dei diversi paesi membri. Di particolare rilevanza in questo contesto è il ruolo che stanno svolgendo i Partenariati di Mobilità (PdM). Un'altra misura che rientra nell'ambito della questione mobilità è quella relativa ai ritorni. Vi sono ovviamente altri aspetti che afferiscono alle migrazioni legali, ma qui ci soffermeremo sui PdM e sui ritorni perché evocano importanti criticità che limitano le possibilità di una governance positiva dei flussi tra UE e paesi terzi, in particolare del Mediterraneo del sud.

I partenariati di mobilità nel Mediterraneo e le principali critiche

I PdM sono un impegno politico per un governo condiviso delle migrazioni tra UE e paese di transito e/o origine, ma non sono uno strumento legale che vincola l'UE e i paesi membri che vogliono partecipare, al paese terzo firmatario. Questo carattere politico ma non legale consente spazi di flessibilità e appropriabilità a seconda dei contesti e delle situazioni, in linea con l'approccio differenziato della politica di vicinato, e però può risultare **debole per il riconoscimento e l'applicazione diritti umani**, se questi non vengono posti in maniera chiara e inequivocabile come principi fondanti del partenariato, e se non si mette in atto un strumento condiviso di monitoraggio e controllo. Problema questo che effettivamente si riscontra nei PdM come si vedrà più avanti.

I PdM finora sottoscritti sono pochi e sono con Moldavia, Georgia, Isole Capo Verde, Marocco e Tunisia. Inoltre i PdM non coinvolgono tutti i paesi membri ma solo quelli interessati in questo strumento, appoggiandone l'applicazione e finanziando alcune azioni. Si va quindi dal Partenariato con la Moldavia che coinvolge ben 16 paesi membri a quello con le Isole Capo Verde che vede la partecipazione di soli 5 paesi membri. Questa differenziazione evidenzia un altro problema dei PdM e cioè la loro **scarsa capacità di comunitarizzare** le politiche migratorie. In questo senso il PdM rappresenta un chiaro esempio di strumento "second best", promosso dalla Commissione europea ma che mantiene forti caratteristiche inter-governative, e che stimola la messa in comune tra i paesi membri ma in modo troppo blando, mancando finora una chiara volontà politica dei governi e dei parlamenti a costruire una vera politica condivisa sulle migrazioni e per la cooperazione. Infatti, come si vedrà più avanti, i PdM rischiano di essere solo una lista di progetti di cooperazione in campo migratorio tra i diversi paesi membri e il paese terzo, con una scarsa se non nulla integrazione e sinergia. I PdM appaiono quindi come uno strumento

² Centro Studi Politica Internazionale, <http://www.cespi.it/home.html>

³ Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario, <http://www.focsiv.it/>

da rafforzare nelle loro potenzialità di comunitarizzazione, nel quadro del difficile processo di europeizzazione delle politiche migratorie avviatosi con il Consiglio di Tampere del 1999.

I partenariati sono costruiti sui principali contenuti del GAMM, attorno a quattro priorità: migrazioni irregolari, migrazioni legali, asilo, e migrazioni e sviluppo. In principio i partenariati dovrebbero **favorire la mobilità regolare riducendo quella irregolare** con misure concordate attraverso un dialogo politico fondato sulla reciprocità degli interessi e su uno stesso livello di parità tra UE e paese terzo. I PdM sono stati inoltre definiti nelle loro principali caratteristiche **secondo un approccio comprensivo che lega le migrazioni allo sviluppo** e al cosiddetto *triple win*, e cioè al principio per cui dovrebbero arrecare benefici ai paesi di destino delle migrazioni, a quelli di origine e transito, così come agli stessi migranti. In questo quadro si situa anche il recente PdM dell'UE con la Tunisia.

Il PdM con la Tunisia, di particolare rilievo per l'Italia,⁴ assume, come già scritto, l'impostazione del GAMM e quindi si articola su 4 assi: 1) mobilità e integrazione; 2) lotta all'irregolarità; 3) migrazioni e sviluppo; 4) asilo. Per ognuno di questi assi sono elencate una serie di azioni che i firmatari si impegnano a realizzare. Sulla mobilità si prevede la facilitazione dell'accesso all'UE attraverso VISA a breve termine e per alcune categorie di migranti selezionati, per migrazioni temporanee e circolari, per studenti e diplomati con riconoscimento delle qualifiche, prevedendo anche la portabilità dei diritti e il rafforzamento delle istituzioni tunisine e del loro collegamento con quelle europee, in particolare tra agenzie di impiego e per la formazione professionale. A ciò si aggiunge l'assistenza europea per l'avvio anche in Tunisia di una politica volta all'integrazione dei migranti.

Il secondo asse relativo alla lotta all'irregolarità si articola su diverse azioni rivolte alla cooperazione nel controllo delle frontiere, alla prevenzione, alla riammissione e al ritorno di irregolari, e a misure di assistenza alle vittime del traffico di essere umani e per i minori non accompagnati. Sull'asse migrazione e sviluppo si prevedono azioni per la valorizzazione delle competenze dei migranti e delle rimesse, promuovendo l'inclusione finanziaria, per la qualificazione e il ritorno, il sostegno alle famiglie divise, e naturalmente il rafforzamento del rapporto con le comunità tunisine all'estero.

Infine sull'asse asilo è previsto l'appoggio alla definizione e applicazione di una legge tunisina per la protezione dei rifugiati, assistenza nelle procedure, l'impegno al rispetto del principio del non respingimento e alla realizzazione di programmi regionali di protezione nell'Africa del Nord. Infine vi sono articoli a favore del coinvolgimento della società civile e della coerenza tra le politiche, prevedendo la creazione di un osservatorio sulle migrazioni, di un comitato di suivi per il monitoraggio delle azioni e delle risorse investite.

Come si può notare non vi è nulla sulla dimensione più rilevante delle migrazioni regolari e cioè sulla facilitazione di VISA di lungo termine per ricerca di lavoro, anche per quello non particolarmente qualificato. Il rispetto dei diritti umani è citato solo una volta nel preambolo e non vengono indicate azioni specifiche. E in effetti diversi analisti e soprattutto esponenti di organizzazioni della società civile e per la difesa dei diritti umani e dei migranti hanno

⁴ Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants. 3 Mars 2014.

espresso una serie di **critiche** importanti all'applicazione dei PdM, tra cui quello con la Tunisia. Innanzitutto si sottolinea l'approccio sbilanciato di carattere securitario sul controllo delle frontiere e per il contrasto ai migranti irregolari, mentre il partenariato risulta poco focalizzato sui diritti umani e su nuove misure per favorire la mobilità, se non a livello molto selettivo e a breve termine. In questo quadro viene condannata la condizionalità dei PdM alla firma da parte dei paesi terzi degli accordi di riammissione, senza che vi siano impegni chiari a favore del rispetto dei diritti umani nei centri di detenzione e per l'inclusione sociale ed economica delle comunità emigrate. Si notano inoltre l'assenza del coinvolgimento della società civile, nonostante gli accenni retorici, l'assenza di aperture ed impegni a favore dei ricongiungimenti familiari, l'assenza di una presa in carico della questione dei migranti scomparsi in mare e per l'identificazione dei morti, e infine impegni vaghi sulla redazione e applicazione di leggi per i diritti dei migranti, e pochi incentivi al ritorno.

Queste critiche sono avvalorate dall'analisi dei progetti che fanno parte del piano d'azione dei PdM. Gran parte di questi progetti, sostenuti dai diversi paesi membri oltre che dalla Commissione, si occupano dei temi più di controllo e contrasto alle migrazioni irregolari, in secondo luogo di misure su migrazioni e sviluppo, e in misura molto scarsa di azioni per rafforzare le capacità di gestire la mobilità regolare ma in modo molto selettivo. Tanto che si giudica come *"The expectations for increased mobility have been very high, but they still have not been fulfilled, to the point that in the academic circles this instrument is sarcastically called 'Immobility Partnerships'".*⁵

La scarsa rilevanza dei PdM rispetto al quadro generale sul controllo delle frontiere

In termini più operativi, la firma del PdM con la Tunisia dovrebbe portare alla realizzazione di progetti concreti sui quattro assi indicati. La seconda parte dello Staff working document della Commissione sulla realizzazione delle azioni previste dalla Task Force Mediterranea, informa sui **progetti in corso** legati all'attuazione del PdM **con la Tunisia**: si prevedono azioni per la mobilità e la reintegrazione attraverso il rafforzamento delle istituzioni locali, con offerta di assistenza da parte della Gran Bretagna per la gestione delle frontiere e della Danimarca; il sostegno alla casa tunisina del diritto e dei migranti per la difesa dei loro diritti, dei rifugiati e dei minori non accompagnati, e per la promozione dell'inclusione sociale, finanziato dalla Commissione con *France Terre d'Asile*⁶; il sostegno della cooperazione tedesca alla transizione politica tunisina su diversi temi tra cui quello delle migrazioni; e quello della Svizzera per una campagna di prevenzione della migrazione, di appoggio al Ministero dell'Interno tunisino e per le relazioni con la diaspora; mentre si è conclusa l'assistenza tecnica dell'ICMPD sul ritorno volontario e la reintegrazione, la gestione dei confini, la definizione di un piano nazionale per la gestione delle migrazioni, e di una piattaforma UE-Tunisia sulle migrazioni.

⁵ Agnieszka Weinar, *Scientific Coordinator of CARIM East and MIGMEDCIS*, Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility?, in <http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>

⁶ <http://www.maison-migrations.tn/index.php/france-terre-d-asile/la-section-tunisie>

Più corposi sono i **progetti per il PdM con il Marocco**, avendo già più di un anno di storia. Si tratta di 11 progetti, quelli più importanti in termini finanziari sono della Commissione europea: dal programma SPRING della politica di vicinato che ha impegnato 10 milioni di euro per diverse azioni di rafforzamento istituzionale sull'asilo, la reintegrazione di migranti irregolari, la lotta al traffico degli essere umani, la promozione di investimenti dei migranti in Marocco; al progetto di 5 milioni di euro realizzato da OIM sui ritorni volontari di migranti in difficoltà; al progetto di 2 milioni di euro di Secours Catholique-France e CARITAS Maroc sull'accoglienza e il rispetto dei diritti umani di migranti dall'Africa sub sahariana in Marocco, a quello di Terre Des Hommes Espagne, per 1 milione di euro sempre sull'accoglienza dei migranti in Marocco per il loro accesso a servizi sociali e legali; all'intervento di ProgettoMondo MLAL di 1,5 milioni di euro per prevenire la migrazione di minori non accompagnati.

Altri 5,36 milioni di euro, provenienti da diversi paesi membri (tra cui l'Italia) ma ancora una volta soprattutto dalla Commissione (che copre il 98% del costo totale), sono previsti per appoggiare il PdM con riferimento all'asse migrazioni e sviluppo, alla mobilità per lavoro, e alla reintegrazione dei migranti di ritorno. Iniziative minori sono finanziate dall'Olanda, Francia, Germania, Svezia e Svizzera, su asilo, salute e ritorni.

Come si può notare **la Commissione europea è il motore reale delle azioni dei PdM, mentre i paesi membri sono relativamente comprimari**. La dimensione della comunitarizzazione appare quindi ancora debole. Mentre è interessante il fatto che i progetti non siano centrati unicamente sulla gestione delle frontiere e la riammissione, ma comprendano anche temi dell'asse migrazioni e sviluppo, soprattutto nel caso marocchino, mentre viene sostenuto in misura ben inferiore l'asse della mobilità regolare. Sembra che la Commissione garantisca un certo bilanciamento tra controllo dei flussi e azioni positive su migrazioni e sviluppo. La presenza inoltre di soggetti della società civile in diversi progetti, va a sostenere una maggiore attenzione verso i diritti umani e dei migranti. I finanziamenti della Commissione vengono dallo strumento di vicinato (ENPI) e dalla linea migrazioni e asilo dello strumento di cooperazione (DCI). In tutto, il PdM con il Marocco ha finora potuto contare su circa 25 milioni di euro.

D'altra parte nel documento della Commissione le iniziative più importanti in termini finanziari nel Mediterraneo sono quelle rivolte al **controllo delle frontiere**: la EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libia che prevede misure per la gestione integrata delle frontiere in termini di sicurezza per 30 milioni di euro; l'iniziativa denominata Seahorse Mediterranean Network per fornire infrastrutture e nuove tecnologie ai paesi terzi per il controllo delle frontiere contro il traffico degli esseri umani, per oltre 7 milioni di euro, e che però include solo la Libia mentre Egitto, Tunisia e Algeria non hanno ancora accettato il sostegno; e infine **l'investimento più appariscente è quello di 147 milioni dall'Italia per consegnare alla Tunisia motovedette** per il controllo e la sicurezza dei confini. A cui si aggiungono 8,7 milioni per il controterrorismo in Sahel (Niger, Mali e Mauritania) e 11 milioni per il controllo delle frontiere in Mauritania, finanziamenti provenienti dalla Commissione e da alcuni paesi membri, tra cui l'Italia.

Sul rafforzamento della sorveglianza e le misure di soccorso cresce l'impegno di Frontex attraverso le operazioni comuni di pattugliamento, per un finanziamento di 22 milioni di euro dal 2013 al 2014. Mentre all'Italia sono stati dedicati oltre 25 milioni di euro dal fondo di emergenza per fronteggiare gli arrivi e contribuire all'operazione Mare Nostrum.

Un altro capitolo di spesa rilevante sono i programmi di protezione internazionale (in particolare quello in Siria, nord africa e corno d'africa) per oltre 44 milioni di euro.

Significativo il fatto che sul rafforzamento dei canali legali di migrazione non ci sono risorse.

In questo quadro generale, l'impegno dei paesi membri dell'UE sui PdM con i paesi mediterranei (Marocco e Tunisia) sembra di secondaria importanza. Ma, soprattutto, la priorità della migrazione regolare risulta particolarmente assente o sottovalutata, così come evidenziato dalle critiche, e avvalorato da questa analisi fattuale sulle risorse impiegate per i diversi assi del GAMM.

A sua volta Amnesty International⁷ evidenzia come **la politica dell'UE sull'immigrazione sia sbilanciato sul controllo delle frontiere**: nel programma 2007-2013 sulla gestione dei flussi migratori il 46% dei circa 4 miliardi di euro totali è stato diretto al Fondo per le frontiere esterne, il 21% al Fondo per l'integrazione, il 17% al Fondi rifugiati e il 16% al Fondo per i ritorni. Nel caso dell'Italia il contrasto è evidente: ben 205 milioni sono andati a sostenere spese di controllo mentre soli 36 milioni per i rifugiati⁸. Il contrasto esiste anche tra i fondi dedicati all'agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex e quelli per l'agenzia per l'asilo EASO: 90 milioni di euro per la prima e 15 milioni di euro per la seconda nel bilancio del 2014. Mentre altri 338 milioni di euro dovrebbero essere spesi per creare il sistema di sorveglianza della frontiera europea (Eurosir). Questo senza considerare i fondi delle politiche esterne di vicinato e allargamento che vengono usati per esternalizzare il controllo delle frontiere.

La scarsa integrazione dei PdM nella politica di vicinato

La firma del PDM si deve inoltre inquadrare nella relazione che lega l'UE alla Tunisia nell'ambito del partenariato euro-mediterraneo, nella **politica di vicinato** e del suo Piano di Azione avviatosi nel 2005. La questione è capire la coerenza del PdM rispetto alla politica esterna europea nell'area mediterranea e verso la Tunisia, che si richiama ai principi del rispetto dei diritti umani, e alla creazione di un'area di pace e prosperità per tutti, dove dovrebbero essere promosse le libertà di commercio di beni e servizi, di investimento e di movimento delle persone.

⁷ Amnesty International (2014), The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders.

⁸ L'analisi condotta da Lunaria stima in 1,6 miliardi di euro la spesa italiana, comprensiva di risorse da fondi europei, per le politiche di "rifiuto" dei migranti tra il 2005 e 2012: "Risorse investite per rifiutare, espellere, rimpatriare, in sintesi, cacciare i migranti dal nostro paese". Lunaria, a cura di (2013), I diritti non sono un costo. Immigrazione, welfare e finanza pubblica.

I PdM rappresentano uno strumento privilegiato di relazione tra l'UE e i paesi firmatari, che si dovrebbe legare ai nuovi piani di azione della politica di vicinato, che si stanno cercando di ridefinire dopo le primavere arabe del 2011. Il nuovo impianto della politica di vicinato sostiene una maggiore attenzione al rafforzamento delle democrazie, al ruolo della società civile e al rispetto dei diritti umani, applicando un approccio denominato *"more for more"*. E cioè ai paesi vicini che più si impegnano in riforme democratiche verranno offerti più incentivi nei tre ambiti delle cosiddette tre M: *Market, Money and Mobility*. L'UE cerca quindi di applicare una condizionalità positiva verso i paesi vicini, e considera la mobilità come un aspetto decisivo per migliori relazioni internazionali e a favore di uno sviluppo reciproco. I PdM dovrebbero quindi rispondere a questo obiettivo

Da un lato l'utilizzo del concetto di partenariato evidenzia il riconoscimento da parte dell'UE del potere, degli interessi e dei diritti dei paesi terzi, ma dall'altro occorre chiedersi se a questo concetto corrispondono una effettiva reciprocità di interessi ed equi benefici. O se invece esiste **uno squilibrio**, dove i maggiori vantaggi sono appannaggio di una sola parte. A questo proposito è stato già messo in rilievo, come i PdM utilizzino in modo strumentale la politica di vicinato per sostenere soprattutto l'interesse europeo al controllo dei flussi irregolari. Si è scritto anche come questi accordi appaiano più come dei *"docility partnerships"*. A cui corrisponde comunque un interesse dei governi dei paesi di origine e di transito a mantenere il controllo sulla popolazione e sul territorio, e a ottenere compensazioni in termini di assistenza tecnica e risorse economiche e finanziarie, rimanendo però in una posizione passiva e in fin dei conti ineguale. Risulta comunque evidente come tra gli interessi, di corto respiro, degli uni e degli altri, siano i migranti quelli che subiscono gli effetti delle politiche di controllo e di restrizione della libertà di movimento.

In questo gioco delle parti si è sacrificata anche la speranza nata con le primavere arabe di una nuova politica euro mediterranea fondata sulla democrazia e sui diritti, che potesse comprendere anche le migrazioni. Nel caso della Tunisia si sono raccolte infatti voci di famiglie dei migranti che criticano i nuovi governi, sorti dopo la rivoluzione dei gelsomini, per non avere modificato la politica migratoria nei confronti dell'UE e dell'Italia. Il nuovo governo tunisino nel 2011 ha subito firmato il nuovo l'accordo di riammissione con l'Italia, impegnandosi nel controllo delle frontiere, per poi firmare il partenariato di mobilità con l'UE. Senza per questo ottenere significative aperture in termini di mobilità dei propri cittadini, mentre crescono i problemi di accoglienza per i richiedenti asilo dopo la chiusura dei campi profughi.

Un'analisi sul **caso del PdM con la Moldavia**, che rappresenta il partenariato più ampio e con qualche anno di esperienza, evidenzia come i principi della politica di vicinato, che comprendono obiettivi di sviluppo e di rispetto dei diritti umani con i paesi confinanti, siano stati diluiti a favore degli interessi interni dell'UE in campo migratorio. In particolare, il PdM con la Moldavia non riesce a compensare i vantaggi di mobilità che hanno avuto i paesi aderenti all'UE come la Romania; non offre azioni importanti sul tema migrazioni e sviluppo così come rispetto alla facilitazione della migrazione regolare. *"Far from seeking to increase*

mobility, the partnership is part of a broader effort to control and restrict human movement”⁹.

In questo sforzo si **confrontano diversi attori** e impostazioni politiche all’interno della Commissione europea, tra Dg Affari Interni e Servizio di assistenza esterna (ex Dg Relex con Dg Sviluppo), tra Commissione e paesi membri, e all’interno degli stessi governi dei paesi membri, tra Ministeri degli interni e degli affari esteri. In generale, mentre i primi rispondono a interessi di sicurezza, i secondi risultano più attenti alle relazioni con i paesi terzi. Nella applicazione dei PdM, è comunque più rilevante il peso dei Ministeri degli Interni. Di qui la richiesta di ampliare lo spettro degli attori, dando più spazio alle organizzazioni per la difesa dei diritti umani e a una “**de-securitization**” dell’agenda politica.

⁹ Roderick Parkes, 2009, Mobility Partnerships: valuable addition to the ENP repertoire?, Working Paper 2009/03, German Institute for International and Security Affairs

Informazione, formazione e inserimento nel mercato del lavoro

A cura di DOKITA¹⁰ e IPSIA¹¹

La *Global Agenda on Migration and Mobility* individua alcuni **strumenti** (*knowledge tools, dialogue tools, cooperation tools*) da utilizzare nelle varie fasi di concertazione dei Partenariati di Mobilità (PdM). Il presente documento intende tradurre in modalità operative tali indicazioni.

Innanzitutto, è necessario che i **PdM promuovano un modello di sviluppo umano integrale nel pieno rispetto dei diritti umani delle persone e delle comunità locali** nei Paesi di Origine (PdO), di Transito (PdT) e di Destinazione (PdD), che si basi su una visione globale ed equa, sul pieno diritto alla mobilità delle persone e sul potenziamento delle catene migratorie con azioni di informazione, formazione e facilitazione con particolare riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro. In tal senso, è fondamentale valorizzare e supportare a livello comunitario il ruolo della **cooperazione internazionale**, non solo sotto forma di assistenza tecnica, ma soprattutto di cooperazione a livello della società civile e di **un nuovo paradigma del co-sviluppo**, per promuovere la valorizzazione della mobilità e, al contempo, la minimizzazione dei rischi socio-economici sovente connessi all'avvio di progetti migratori senza la dovuta preparazione e informazione. Pertanto, è necessaria, nei paesi toccati dall'esperienza migratoria, un'azione su tre livelli.

Livello micro. Per ridurre i rischi derivanti dall'intraprendere progetti migratori senza la reale consapevolezza per quanto riguarda le procedure da seguire e il contesto di destinazione, si ritiene di fondamentale importanza realizzare **attività di sensibilizzazione a livello di comunità locali**. Tale azione dovrebbe essere garantita e supportata con adeguati strumenti finanziari e progettuali in favore degli attori della cooperazione e solidarietà internazionale. I PdO dovrebbero essere il primo luogo in cui i potenziali migranti ricevono assistenza adeguata e competente sulle possibilità di ingresso legale e di orientamento relativamente al mercato del lavoro nell'UE (domanda e offerta di lavoro) per poter correttamente valutare previamente le opportunità offerte da un eventuale progetto migratorio. In questa direzione è opportuno rafforzare le buone prassi avviate in alcuni paesi da ONG ed associazioni locali attraverso la sperimentazione di servizi di patronato e **sportelli di orientamento e sostegno alla migrazione regolare**, migliorando la messa in rete degli interventi e favorendo le collaborazioni e lo scambio di informazioni con le istituzioni locali e con le realtà che si occupano di migranti nei PdO, nei PdT e nei PdD.

È opportuno, inoltre, definire **strumenti comuni di valutazione delle competenze**, in fase di uscita e di eventuale ritorno nei PdO, per promuovere più coerenti politiche e progetti di co-sviluppo, senza tuttavia vincolare o limitare la libertà di movimento delle persone, ma per offrire maggiori opportunità di crescita. Offrire strumenti di informazione e conoscenza sulle

¹⁰ Dokita Onlus, <http://www.dokita.org/>

¹¹ Istituto Pace Sviluppo Innovazione ACLI, <http://www.ipsia-acli.it/ipsia/>

dinamiche della migrazione può ridurre la pressione che spesso le stesse comunità di appartenenza esercitano sui futuri migranti, riponendo in essi e nei loro viaggi aspettative troppo elevate. Sono sempre più numerosi, infatti, i casi in cui l'emigrante "economico", che vive una situazione di difficoltà nel PdD (specialmente nell'attuale congiuntura), si ritrova in stato di duplice non-appartenenza, marginalizzato nella società accogliente e abbandonato (se non auto-escluso) dalla società d'origine della quale non è in grado di soddisfare le aspettative.

Allo stesso modo, le attività di informazione dovranno riguardare quei **migranti di ritorno** che, sia nel caso di progetti migratori di successo che di progetti migratori fallimentari, necessitano di un **supporto specializzato per avviare un processo positivo di reintegrazione socio-economica nella società di origine**, e che offra a quest'ultima nuove opportunità di crescita grazie alla **valorizzazione della circolarità delle competenze**. Anche in questi casi gli interventi devono giocare su più territori: la preparazione al ritorno si compone, infatti, di elementi di vario genere. Tra questi il fattore legato alle risorse economiche a disposizione è spesso sopravvalutato dai migranti a scapito della rete di conoscenze e contatti riattivabile, delle competenze acquisite, delle informazioni sul contesto socio-economico ma anche culturale di rientro, e sulla sua permeabilità al cambiamento. In un processo di ritorno, spesso complicato dalla crisi economica (ed ancor più dalla sua percezione), che diminuisce o annulla i tempi di preparazione oltre che ridurre i risparmi utilizzabili per i progetti personali di reintegrazione nei paesi di origine, diviene rilevante la **possibilità di avere supporto (formativo e informativo innanzitutto) già nel PdD**.

Livello meso. Per poter accompagnare il processo di sensibilizzazione delle comunità locali, non si può prescindere dal coinvolgimento di organizzazioni della **società civile** nelle due sponde della migrazione, che facciano da anello di raccordo fra le istanze espresse dalla base (livello micro) e le linee d'azione dei vertici istituzionali (livello macro). È necessario, quindi, promuovere il **rafforzamento di tali organizzazioni** attraverso azioni specifiche di formazione inerenti le vigenti politiche migratorie e di cooperazione dei vari stati membri e dell'UE. Nel lungo termine si può considerare questo come un elemento che favorirà l'armonizzazione delle politiche migratorie degli stati membri. Un ruolo fondamentale della società civile, dovrebbe essere proprio quello di **rafforzare i servizi di informazione e la messa in rete delle esperienze in ambo i territori** (PdO e PdD), favorendo le reti di informazione di cui si è fatto cenno in precedenza, e la costituzione di relazioni transnazionali che coinvolgano, ad esempio, anche le piccole e medie imprese dei Paesi coinvolti.

Accanto a ciò, è rilevante **concentrarsi sulla formazione al lavoro, sul bilancio delle competenze e sull'orientamento allo start-up di impresa**. Un valido sostegno a questo lavoro può essere rappresentato dalle buone pratiche messe in moto dai progetti sulle migrazioni di ritorno implementati nei paesi di origine negli ultimi anni dalla cooperazione allo sviluppo. Un'attenzione al rientro quindi che, lontana dalla spesso reclamizzata promozione del ritorno come risoluzione della questione migratoria, vuole farsi azione volta ad accompagnare e valorizzare i percorsi di reinserimento di chi sceglie di tornare o di chi, a causa della crisi economica è costretto a farlo. In quest'ottica, comprendente tutto il percorso migratorio, assume particolare importanza anche **la questione previdenziale**. È opportuno a questo proposito rafforzare, da una parte gli strumenti per il passaggio di informazioni sul tema della previdenza sociale tra i paesi coinvolti nelle migrazioni, e

dall'altra promuovere lo sviluppo di accordi bilaterali che agevolino il riconoscimento dei diritti previdenziali dei singoli individui.

Livello macro. Il terzo livello d'azione, non per importanza, sarà quello riguardante le **politiche migratorie**. La corretta amministrazione del fenomeno migratorio e l'implementazione di accurate politiche di accompagnamento ai lavoratori migranti (in partenza o in rientro) richiedono ovviamente un quadro di conoscenze sociologiche, giuridiche, economiche costantemente aggiornato. Si devono, quindi, promuovere **azioni di "trans-capacity-building"** in favore dei dirigenti e del personale dei ministeri competenti in materia dei diversi paesi coinvolti nel PdM, al fine di agevolare l'acquisizione di competenze e conoscenze specifiche non solo relative al livello locale ma anche transnazionale, regionale, nonché di avviare dei **tavoli di dialogo con le organizzazioni della società civile** al fine di meglio comprendere e, quindi, gestire in maniera concertata ed efficace il fenomeno migratorio.

Tale formazione non dovrà essere scollegata dagli altri due livelli, al contrario dovrà essere alimentata e rafforzata dagli input che proverranno dalle attività pianificate con le comunità locali e con le organizzazioni della società civile. In questo modo la definizione delle politiche migratorie e, in prospettiva, di una politica migratoria comune, potrà più efficacemente prevenire meccanismi che impediscono migrazioni legali. Si pensi allo sviluppo di politiche che diano la possibilità di ingresso per ricerca lavoro e alla forza che questo strumento, adeguatamente normato, avrebbe **contro il crimine organizzato e lo sfruttamento lavorativo** (legato ad esempio al mercato dei falsi datori di lavoro); o ancora al tema dell'inserimento lavorativo dei migranti nei PdD. Anche in questo caso è opportuno lavorare in maniera strutturata su più livelli, tenendo conto del **legame tra lavoro ed abitazione**, e quindi sostenendo non solo i singoli ma anche gli enti locali e le istituzioni coinvolte nella loro accoglienza, e mettendo in atto strategie che coinvolgano le comunità di arrivo attraverso l'impiego di strumenti operativi in grado di costruire percorsi di accompagnamento al lavoro (borse lavoro, lavori socialmente utili ecc).

Per concludere, è necessaria dunque una strategia che affronti contemporaneamente i tre livelli di azione, fra loro interconnessi e interdipendenti, sia nei PdD che nei PdO o nei Paesi di eventuale rientro, grazie a un approccio che, essendo contemporaneamente *bottom-up* e *top-down*, potrà rispondere in maniera integrale ed efficace alle problematiche legate ai percorsi migratori.

Il caso del brain drain del personale sanitario

A cura di AMREF¹²

Un focus specifico che potrebbe utilmente essere rafforzato all'interno dei partenariati di mobilità (PdM) è quello della **mobilità regolare del personale qualificato**. Essa si colloca a cavallo di due dei quattro filoni che strutturano i PdM, ovvero la facilitazione della migrazione regolare da una parte, e l'impatto delle migrazioni sullo sviluppo dall'altro.

E' possibile dare una lettura dell'approccio a questo tipo di mobilità attraverso il caso del personale sanitario, che è emblematico. L'Europa complessivamente ha una carenza di personale sanitario e assorbirà numeri consistenti di professionisti in questo settore nei prossimi anni¹³; l'invecchiamento della popolazione non potrà che rafforzare questa tendenza in futuro. I sistemi sanitari della maggioranza dei paesi europei, tuttavia, non sono ad oggi in grado di programmare e formare operatori sanitari in numeri e competenze sufficienti per coprire questo fabbisogno. Alcuni paesi europei, dunque, reclutano attivamente all'estero, fuori e dentro l'UE. Il reclutamento di operatori sanitari qualificati all'estero, però, non può essere una soluzione in quanto rischia di aggravare le carenze di personale in altri sistemi sanitari, accrescendo le diseguaglianze in salute tra Paesi e andando a minare il diritto alla salute dei cittadini dei paesi di origine.¹⁴

In questo contesto, e nel caso di paesi partner con una già bassa densità di operatori sanitari, i PdM potrebbero diventare strumento per affrontare la questione della mobilità di personale qualificato, e del *brain drain* che potenzialmente ne discende, in maniera strutturata.

In relazione al brain drain, si rende necessario mettere a fuoco il fatto che le migrazioni possono avere un impatto critico non solo sulle strutture familiari dei migranti nei paesi di origine - tema questo già peraltro toccato da alcuni PdM - ma anche sui sistemi di welfare, incluso il sistema sanitario: oggi la competizione per attrarre personale sanitario, ad esempio, si fa a spese dei sistemi sanitari e formativi più deboli, con un impatto sulla fruibilità del diritto alla salute per i cittadini di quei paesi.

¹² African Medical and Research Foundation,
<http://www.amref.it/locator.cfm?SectionID=820&CFID=29497737&CFTOKEN=48845177>

¹³ Si stima che nel 2020 in Europa potrebbero mancare 1 milione di operatori sanitari, una cifra che salirebbe a 2 milioni se si considerano anche le professioni sanitarie ausiliarie e l'assistenza alle cronicità (Commissione Europea, Commission Staff Working Document on an Action Plan for the EU Health Workforce, 2012.
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/docs/swd_ap_eu_healthcare_workforce_en.pdf).

¹⁴ L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha riconosciuto questa situazione, adottando nel maggio 2010 un Codice di Condotta sul Reclutamento Internazionale di Personale Sanitario. Il Codice mette in relazione i fenomeni di mobilità del personale sanitario con gli investimenti che ciascun sistema sanitario deve necessariamente mettere in campo per formare e trattenere gli operatori che ha formato a proprie spese negli anni.

I PdM con paesi partner che hanno scarsità di personale sanitario dovrebbero dunque integrare una lettura in chiave di sanità pubblica dei fenomeni di mobilità che intendono gestire, in particolare attraverso:

- l'identificazione delle carenze di personale sanitario esistenti nel paese partner e l'introduzione di *health impact assessments* per le politiche di mobilità introdotte dal PdM;
- un limite al reclutamento attivo di personale sanitario da paesi che l'OMS identifica come aventi gravi carenze di questi operatori;
- l'introduzione - attraverso il PdM - di incentivi per il personale sanitario migrante a rientrare nei paesi di origine - dopo un periodo di lavoro nell'EU - in condizioni soddisfacenti: ciò può includere l'inserimento all'interno di un percorso di integrazione professionale e la piena portabilità dei diritti previdenziali acquisiti in Europa;
- un dialogo politico con i Paesi di origine del personale sanitario che prenda in considerazione la perdita di investimenti e di competenze legata alla migrazione di personale qualificato: mirando a porre rimedio a tale perdita, sarà necessario avviare iniziative a sostegno dei sistemi formativi e sanitari di origine, non solo in un'ottica di cooperazione allo sviluppo, ma anche in una prospettiva di compensazione.

In relazione alla mobilità regolare e all'integrazione del personale nel paese di arrivo, oltre a garantire pari diritti ai lavoratori migranti del settore sanitario nei processi di selezione e impiego, si rende necessario:

- superare l'approccio attuale del GAMM che tende a creare da una parte una classe di operatori sanitari scarsamente qualificati a cui viene garantito accesso temporaneo, ma che possono essere rimandati a casa o diventare irregolari nel momento in cui non servono più; dall'altra schemi per operatori sanitari altamente qualificati - tra cui la cosiddetta Blue Card - che sono tuttavia spesso troppo restrittivi in termini di requisiti, assai poco "comunitarizzati", e non contengono incentivi a rientrare nei Paesi di origine in condizioni favorevoli. E' necessario al contrario che i PdM facilitino - anche attraverso il diritto a rientri agevolati verso l'UE - percorsi professionali di lungo periodo, tanto più che ciò tende a corrispondere anche alla tipologia di fabbisogno dei sistemi sanitari dell'UE;
- nell'ambito della collaborazione tra agenzie per il lavoro peraltro già prevista in alcuni PdM, rendere queste ultime pienamente responsabili dal punto di vista legale dell'informazione che forniscono ai lavoratori migranti rispetto ai loro diritti e alle condizioni di lavoro nelle quali opereranno nei paesi di arrivo.

Il dibattito sulla migrazione del personale sanitario deve infine essere strettamente collegato - guardando oltre i PdM, e in un'ottica di coerenza intersettoriale delle politiche - a quello sulla pianificazione del fabbisogno interno di operatori sanitari: è necessario che i paesi membri dell'UE investano le risorse necessarie per rispondere in modo autonomo ai propri bisogni di personale sanitario, evitando così di attrarre operatori formati a spese di sistemi sanitari di paesi partner.

Per maggiori informazioni: "*Personale sanitario per tutti, in ogni Paese! Un appello ai decisori politici europei, per rafforzare il personale e i sistemi sanitari in una prospettiva di sostenibilità a livello globale*"

<https://interact.healthworkers4all.eu/pages/viewpage.action?pageId=4620441>

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: verso un approccio Family to Family

A cura di Ai.Bi¹⁵

*Verso una nuova narrativa dell'accoglienza dentro una cooperazione euro-mediterranea
Per la realizzazione di un sistema di welfare integrato europeo
Con promozione dell'accoglienza familiare temporanea
razionalizzazione della spesa
coerenza delle politiche
a misura di minore e di famiglia
affido internazionale
e ricongiungimento familiare*

Il contesto: i flussi migratori e i minori stranieri non accompagnati

Negli ultimi mesi del 2013 e nel corso del 2014 i flussi migratori in arrivo alla frontiera sud dell'Italia si sono intensificati considerevolmente. In particolare, il numero di minori è notevolmente aumentato. Si conta che in Italia ci siano **11 mila minori stranieri non accompagnati**, di questi 8.239 effettivamente "presenti" e 2.771 "fantasmi" ovvero gli irreperibili, quelli che dopo essere arrivati sulle nostre coste, spariscono, se ne perdono le tracce, per volontà propria o in quanto vittime di tratta. Di questi i maschi sono 2.540 e le femmine 231.

Il dato emerge dall'ultimo rapporto (aggiornato al 31 agosto 2014) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: un quadro allarmante che diventa tragico se si considera che solo nel primo trimestre del 2014 sono sbarcati in Italia 9 mila minori (fonte Save the Children).

L'accoglienza familiare per i MSNA, proposte di intervento

Le proposte d'intervento si basano sul "*Family to Family Approach*" che vede la famiglia come risorsa e luogo di umanità e relazione. Attraverso tale approccio si definiscono obiettivi di medio e lungo periodo.

I minori stranieri non accompagnati hanno il diritto di vivere e crescere in un ambiente di tipo familiare.

Ai.Bi. raccomanda:

- di promuovere opportunità di **accoglienza di tipo familiare**, alternative alle strutture residenziali istituzionali, nelle fasi di prima e seconda accoglienza, attraverso l'incremento di politiche di Prossimità Familiare, di Affidamento Familiare, da parte delle

¹⁵ Amici dei Bambini, <http://www.aibi.it/ita/>

Amministrazioni Pubbliche locali competenti, ed attraverso la sensibilizzazione, la preparazione e l'accompagnamento di famiglie disponibili all'Affido Familiare sull'intero territorio nazionale;

- di favorire progetti individuali di **ricongiungimento familiare** con parenti e familiari già presenti nel territorio di un altro Stato Membro, come previsto e incoraggiato dal nuovo Regolamento Europeo Dublino III;
- di disciplinare **l'affido internazionale**;
- di accompagnare eventuali progetti individuali di **Rimpatrio Volontario Assistito** nei Paesi e presso le famiglie di origine.

Appena giunti in Italia, i minori vengono collocati in appositi centri di prima accoglienza. Già nel periodo di permanenza in queste strutture, i minori potrebbero incontrare famiglie volontarie, adeguatamente preparate, per stabilire con esse relazioni umane significative.

Laddove se ne verifici l'opportuna progettualità, il minore, tramite decreto del Tribunale Minori, sia prioritariamente accolto da una famiglia italiana o omoculturale attraverso l'accoglienza familiare temporanea (affido).

Nel lungo periodo, laddove se ne ravvedano le condizioni, siano strutturati percorsi educativi che coinvolgano la famiglia di origine, la famiglia "di transito" in Italia, e la famiglia con cui il minore intende ricongiungersi in Europa.

Il Ritorno Volontario Assistito: criticità e potenzialità in una prospettiva di co-sviluppo e di valorizzazione dei migranti come agenti di sviluppo locale

A cura di CIES¹⁶ e CEFA¹⁷

Il CIES e il CEFA lavorano da molti anni con progetti di cooperazione allo sviluppo e di inclusione sociale dei migranti in Italia con un approccio interculturale, di valorizzazione delle competenze e dei diritti umani per la costruzione di una cittadinanza attiva e globale.

Cosa è il RVA

La misura del Ritorno Volontario Assistito (RVA) è la possibilità che viene offerta ai cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata.

Può prevedere a seconda della tipologia dei progetti:

Assistenza pre-partenza: consulenza sociale, legale, sostegno psicologico, formazione, orientamento al lavoro e assistenza su creazione di impresa.

Assistenza al viaggio: preparazione dei documenti di viaggio, organizzazione viaggio.

Assistenza al ritorno: erogazione di un contributo e accompagnamento al percorso di reintegrazione socio-economica nel Paese di ritorno.

Alcune criticità del RVA

In generale, i progetti di RVA realizzati sino ad oggi hanno tutti evidenziato alcune criticità che limitano fortemente il contributo di questa misura allo sviluppo umano.

In primo luogo, **il limite temporale di un anno** dei progetti non consente di realizzare un accompagnamento completo ai percorsi di reinserimento sociale e lavorativo. Garantire un'assistenza nel paese di origine di pochi mesi non sembra coerente con l'obiettivo di assicurare ritorni duraturi e di successo, soprattutto considerate le difficili condizioni dei destinatari e dei contesti, nonché le difficoltà psicologiche e pratiche che un reinserimento dopo molti anni di lontananza dal paese di origine può comportare.

Inoltre, ad oggi, si osserva una scarsissima diversificazione delle esperienze e delle condizioni dei migranti che partecipano ai progetti di RVA, che rischiano di configurarsi come **soluzioni “placebo”** a percorsi migratori fallimentari. La ridotta dotazione di risorse economiche previste dai progetti per i destinatari sembra più connotarsi come incentivo alla scelta del ritorno che come meccanismo strutturato per la creazione di opportunità per la persona e per lo sviluppo umano, sociale, territoriale ed economico dei paesi di origine del migrante.

In questo senso, il dispositivo del RVA come si è configurato sino ad oggi non ha permesso di promuovere appieno lo sviluppo della persona attraverso la valorizzazione delle competenze

¹⁶ Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo, <http://www.cies.it/>

¹⁷ Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura, <http://www.cefaonlus.it/>

e delle esperienze del migrante, né tanto meno convogliare risorse per lo sviluppo dei paesi di origine, connettendo l'auto-imprenditorialità ai temi della sostenibilità sociale ed ambientale, se non in minima parte.

Si segnala la **difficoltà di pubblicizzazione** delle misure di reinserimento, anche a causa della dispersione e frammentazione delle nazionalità di immigrati sul territorio italiano, cosa che potrebbe esser più facilmente raggiunta assegnando un maggiore spazio alla dimensione della partecipazione e del coinvolgimento delle comunità della diaspora in Italia e delle organizzazioni della società civile sia in Italia che nei paesi di origine.

Criticità e riflessioni sul quadro di riferimento normativo generale del RVA

Come quadro di riferimento normativo generale il fondamento etico da cui partire nel proporre modifiche alla direttiva UE sul ritorno e alle leggi statali è quello che sarebbe auspicabile che vi fosse una libera circolazione delle persone e che la migrazione potesse essere considerata un fenomeno non da contrastare ma da comprendere.

Il Fondo per i rimpatri, nella direttiva 575/2007 evoca la misura del RVA come forma complementare alle politiche in materia di immigrazione e asilo, ma non nasconde il valore economico che la stessa misura potrebbe avere. La direttiva parte dal presupposto che il rimpatrio debba essere “duraturo” e soprattutto che sia la prima istanza da perseguire, prima dell’accompagnamento coatto della persona alle frontiere. Quello che si evince dalla direttiva è che il focus della stessa è incentrata su due assi: 1) risparmio economico (gli accompagnamenti forzati hanno costi complessivi maggiori del rimpatrio volontario) e 2) “lotta” all’immigrazione irregolare.

Affinché la normativa sui rimpatri possa essere più equa ed efficace riteniamo che sarebbe necessario **ampliare le categorie dei soggetti** che possono accedere al dispositivo. Tre anni di esperienza diretta hanno chiarito che i soggetti che hanno aderito appartenevano alle fasce di popolazione più povere. Questo fattore ha portato il RVA a non costituire per le comunità di origine dei rimpatriati uno stimolo sociale ed economico. La direttiva e conseguentemente la legge italiana dovrebbe comprendere una platea di possibili destinatari più vasta ed inglobare anche persone con carta di soggiorno o permessi non in scadenza. In questo modo sarebbe probabilmente possibile ipotizzare **un reale e ampio utilizzo delle competenze** preve ed acquisite in Italia da parte dei migranti nel loro paese di origine.

Le direttive 575/2007 e 115/2008 evidenziano in particolare negli “irregolari” i soggetti che possono accedere al fondo. L’interpretazione italiana, tra leggi e regolamenti, ha involontariamente ampliato questa base sino a consentire il rimpatrio di persone con permesso di soggiorno in scadenza, ma non è sufficiente. Riteniamo che sarebbe necessario allargare il numero di persone che possono usufruire del permesso inserendo, oltre ai vulnerabili, coloro che al desiderio manifesto di tornare, sommino un’idea di ricollocamento e impresa nel loro paese di origine (con incentivi crescenti se nell’idea e nel business plan venissero coinvolti gli irregolari). In questo modo il RVA si porrebbe come fattore di sviluppo economico del migrante che verrebbe trattato come risorsa e non come peso.

Il recepimento della direttiva comunitaria in Italia oggi è finalmente un po’ più elastico, soprattutto rispetto alle questioni legate al **rischio di fuga**, che di fatto escludeva una grande parte dei candidati dalla possibilità di accedere all’RVA. Veniva infatti negata ai candidati la

possibilità di accedere al dispositivo, ad esempio, se non avevano un domicilio regolare che, però, non potevano dimostrare in quanto irregolari. Ma la maggiore flessibilità è solo a livello informale. I termini in cui il legislatore italiano ha voluto delineare il 'rischio di fuga' sono talmente restrittivi da sostanzialmente eliminare quella valutazione del caso concreto che secondo la direttiva dovrebbe orientare le determinazioni dell'amministrazione. L'intento, chiaramente elusivo dell'applicazione della direttiva rimpatri, è reso evidente dal tentativo del legislatore italiano di sussumere nel perimetro del rischio di fuga la gran parte dei migranti irregolari, all'evidente scopo di osteggiare la concessione del termine per la partenza volontaria e continuare ad eseguire coattivamente i provvedimenti ablativi.

La direttiva 575/2007 al comma 26 prevede che le misure in essa contenute siano **“in sinergia con le azioni sostenute dagli strumenti comunitari sull'assistenza esterna**, in particolare con il programma tematico di asilo e migrazione”. Questo auspicio ad oggi non ha trovato alcuna applicazione pratica. Riterremmo opportuno che questo desiderata venisse recepito nella applicazione della direttiva comunitaria e diventasse un obbligo per la politica di vicinato e di cooperazione dell'UE. Gli strumenti europei di cooperazione dovrebbero contenere lotti tematici dedicati a coloro che gestiscono i RVA nei diversi paesi.

In questo modo sarebbe possibile **affiancare il rientro dei migranti con progetti di sviluppo** certi che avrebbero diversi effetti positivi: 1) Rendere definitivamente il rimpatrio un fattore di sviluppo economico individuale, familiare e comunitario, 2) Consentire ai rimpatriati un ritorno agevole presso le comunità di origine, spesso accusatorie dell'insuccesso del migrante, 3) Rendere duraturo il rimpatrio in quanto scelta dell'individuo che si trasforma in un fattore di sviluppo economico, e non come costrizione, avendo sempre la libertà di movimento come principio base.

In Italia si dovrebbe inserire lo stesso principio **inserendo la migrazione tra le linee guida della cooperazione del Ministero Affari Esteri**, e istituendo un fondo ad hoc che andasse a complementare l'azione dei rimpatri volontari assistiti. In questo senso sarebbe possibile prevedere l'estensione dell'ex art.7 sulla concessione di credito sul capitale di rischio a imprese straniere.

Potenzialità del RVA in una prospettiva di co-sviluppo e di valorizzazione dei migranti come agenti di sviluppo locale

Attualmente il RVA si configura più come un dispositivo per favorire il lavoro sociale di persone che vogliono cambiare il proprio progetto di vita per diverse motivazioni: crisi attuale, desiderio di ritornare, mancanza di lavoro, cambiamenti nei propri paesi che aprono nuove prospettive. Ma è anche inteso e proposto come alternativa al rimpatrio e come soluzione alla questione migratoria.

Pensiamo invece che il RVA nell'area del Mediterraneo possa essere pensato in una prospettiva coerente con l'approccio elaborato nell'ambito del documento di lavoro **“Per una nuova narrativa sul futuro del Mediterraneo”**.

Nel documento le **“piattaforme delle ONG aderenti a CONCORD del Sud Europa (Cipro, Francia, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna) propongono una “nuova narrativa” sul futuro dell'area mediterranea, chiamando l'Unione europea ad una nuova responsabilità e alla revisione delle sue politiche, attualmente del tutto inadeguate ad affrontare le crisi in atto.**

Il modello di sviluppo neo-liberale, in collusione con le oligarchie finanziarie e politiche, continua a produrre sfruttamento umano e ambientale attraverso la speculazione finanziaria, il commercio iniquo e la privatizzazione dei beni e dei servizi comuni. Questo modello è insostenibile da un punto di vista sia sociale che ambientale e ha portato all'attuale crisi economica.

L'approccio delle "3M" (Money, Market and Mobility) deve essere trasformato in quello delle "3D": Democracy, Decent Work and human, and environmentally friendly Development. È urgente un salto in avanti verso un approccio allo sviluppo basato sui diritti umani, che freni le ondate di nazionalismo e xenofobia che erodono lo stesso ideale di un'Europa unita."

Tra le raccomandazioni nel documento, ricordiamo anche che le politiche di aiuto allo sviluppo non devono essere utilizzate con la finalità di controllare i flussi migratori, ma favorire invece lo sviluppo umano e come deterrente contro gli esodi forzati.

Riflettere su come i migranti possano diventare agenti di sviluppo locale, **sia su un piano economico sia su un piano sociale e di partecipazione alla vita democratica** rappresenta un'occasione per contribuire a ripensare la cooperazione in termini di interventi sempre più trans-nazionali e di co-sviluppo.

Pensiamo quindi che il lavoro sul RVA possa essere ripensato alla luce di quanto detto e in un quadro di riferimento che tenga conto delle 3D.

Territorial, human, and environmentally friendly Development: presuppone lavorare nei processi sociali ed economici che si determinano e che coinvolgono istituzioni, comunità e persone per una costruzione partecipata di nuovi paradigmi e gestione della complessità.

In questa complessità, i fenomeni migratori ricoprono una rilevanza in quanto determinano cambiamenti sociali economici e ambientali, contribuendo a processi di sviluppo sia nei paesi di origine sia in quelli di accoglienza.

Coniugare il RVA con interventi di cooperazione può permettere da una parte di dare al ritorno una dimensione di sviluppo in un'ottica di diritti umani e sviluppo sostenibile per tutti, dall'altra può offrire valore aggiunto alla cooperazione riconoscendo il migrante come attore di sviluppo.

A tal fine è necessario però lavorare con le istituzioni locali e nazionali dei paesi interessati, per promuovere un ambiente istituzionale favorevole attraverso politiche e programmi di sostegno e accompagnamento che riconoscano **il valore del ritorno come opportunità di crescita sociale ed economica sostenibile dei territori**, così come inserire nell'ambito delle politiche di cooperazione con paesi terzi il RVA come elemento di valorizzazione del potenziale umano e della circolarità delle competenze che il migrante ha individualmente o come gruppo collettivo - diaspora.

Si tratta di promuovere il valore dell'esperienza migratoria e del ritorno attraverso il coinvolgimento dei migranti come soggetti moltiplicatori di contenuti, di cultura e di esperienze, e prevedere nel lavoro per la costruzione dei piani di reintegrazione un percorso di rilevamento delle esperienze, capacità e abilità, mappa e patrimonio delle relazioni che il migrante ha, spendibili e valorizzabili nella comunità di entrambi i paesi (origine e di emigrazione).

E' necessario però **operare in sinergia con progetti più ampi di cooperazione** e/o ripensare il RVA in maniera diversa, per potenziare interventi su aspetti di interesse comune nei territori, e pensare a incentivi di vario genere per i migranti che mettono a disposizione le loro abilità ed esperienze affinché siano attivatori di processi di sviluppo territoriale, umano e sostenibile.

Democracy e Governance: la partecipazione dei cittadini ai processi democratici è un aspetto essenziale su cui si basa la costruzione della cittadinanza e l'organizzazione della *governance*. Una buona *governance* implica che le autorità elette e gli attori della società civile collaborino per il bene comune secondo principi quali: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Tenendo conto di questi principi, il RVA dovrebbe operare per promuovere l'elaborazione di politiche bottom-up fondate sulla partecipazione, sulla trasparenza e sulla valorizzazione delle risorse locali e dei migranti come agenti di sviluppo.

In particolare si potrebbe promuovere un ambiente favorevole alle espressioni della società civile per un dialogo inter-istituzionale multilivello sulle politiche di migrazione e cooperazione, rafforzando la capacità di partecipazione dei migranti nelle organizzazioni della società civile dei paesi di accoglienza e in quelle di ritorno, e al contempo le istituzioni locali e le organizzazioni della diaspora.

Infine, il lavoro non potrebbe prescindere dalla promozione di un dialogo nazionale e internazionale sui temi della migrazione per l'elaborazione di proposte che tengano conto di questioni cruciali come: **portabilità dei diritti**, visti di ritorno, forme di welfare per dare sostegno ai migranti in difficoltà e alle loro famiglie in maniera che la scelta del ritorno sia non obbligata da condizioni avverse e di vulnerabilità.

Decent work: secondo l'ILO, il Lavoro Dignitoso *“riassume le aspirazioni delle persone riguardo la propria vita lavorativa – le loro aspirazioni ad accedere ad un lavoro e ad una giusta retribuzione, a godere dei propri diritti, a poter esprimersi ed essere ascoltate, a beneficiare di una stabilità familiare e di uno sviluppo personale, a veder garantite giustizia ed uguaglianza di genere”*. In quest'ottica viene affermato il diritto che *“tutti gli uomini e le donne abbiano accesso ad un lavoro produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana”*.

Il Lavoro Dignitoso viene quindi declinato, sempre dall'ILO, in quattro obiettivi strategici: i principi ed i diritti fondamentali nel lavoro e le norme internazionali del lavoro; le opportunità di occupazione e remunerazione; la protezione e la sicurezza sociale; il dialogo sociale ed il tripartitismo, tanto nell'economia formale come in quella informale.

Tenendo conto di questi obiettivi, il RVA potrebbe rappresentare un valore aggiunto se connesso con azioni a favore dell'adeguamento degli standard di lavoro nei paesi di origine con le norme internazionali e per la tutela dei diritti del lavoratore. Inoltre, potrebbero essere valorizzate e potenziate forme di reinserimento lavorativo basate su **modelli di economia solidale**, quali cooperative e imprese sociali. Ciò anche nell'ottica di accompagnare lo schema della micro-imprenditorialità individuale con **modelli di imprenditorialità più complessi**, che possano generare circuiti positivi di crescita dell'occupazione locale. Diviene quindi di fondamentale importanza che il RVA operare in sinergia con progetti più ampi di cooperazione che possano attivare dispositivi di sistema

nella accoglienza e nella valorizzazione del progetto imprenditoriale o lavorativo del migrante in connessione con la comunità di riferimento e con i sistemi produttivi locali.

In conclusione pensiamo a due punti salienti che possano contribuire ad una visione diversa sulle questioni migratorie e di sviluppo quali:

- Valorizzare il ruolo dei migranti come potenziali agenti di sviluppo locale **sia su un piano economico sia su un piano sociale e di partecipazione alla vita democratica** attraverso incentivi diversificati affinché possano mettere a disposizione le loro abilità ed esperienze, ed essere attivatori di processi di sviluppo territoriale, umano e sostenibile.
- Ripensare il RVA in maniera diversa per potenziare interventi su aspetti di interesse comune tra e nei territori e di co-sviluppo, operando in sinergia con progetti più ampi di cooperazione sempre più trans-nazionali.

La partecipazione dei migranti e delle loro associazioni allo sviluppo dei territori di origine e di residenza

A cura di CISV¹⁸, COSPE¹⁹ e PMM²⁰

Negli ultimi anni l'attenzione della politica internazionale sul tema migrazioni e sviluppo è cresciuta notevolmente: in seno alle Nazioni Unite si è costituita una Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali e il Forum Globale su Migrazioni e Sviluppo.

A livello nazionale l'attenzione congiunta delle ONG (espressioni della società civile) e dei *policy makers* italiani al tema **migrazioni e sviluppo** ha ottenuto l'importante **riconoscimento delle comunità di migranti per il co-sviluppo nei territori di origine e di residenza tra i principi fondamentali della nuova legge** (n.125/2014) che disciplina la cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Nonostante ciò permane **la necessità di una maggiore coerenza e integrazione tra politiche migratorie e per lo sviluppo**, nell'ottica di una crescente omogeneità di pratiche e politiche che indirizzino le relazioni internazionali italiane e comunitarie da una parte e le politiche migratorie dall'altra.

La potenzialità di un impegno dei migranti e delle loro organizzazioni come agenti attivi per lo sviluppo è ampiamente riconosciuta, nelle strategie europee promosse attraverso il *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), così come nella comunicazione *'Maximising the Development Impact of Migration'* dove è chiaramente proposto un approccio allargato, che pone l'attenzione su una effettiva integrazione della migrazione nei piani nazionali di sviluppo e per la riduzione della povertà.

D'altra parte **il possibile ruolo attivo dei migranti per lo sviluppo non deve essere dato per scontato**, ne si può pensare che su di essi e le loro rimesse "gravi" l'impegno per lo sviluppo dei paesi d'origine. Non

PRINCIPALI FONDAMENTALI E FINALITÀ ART 6. 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.

"Il punto essenziale è che la migrazione non è il fattore che può trainare lo sviluppo, ma che al contrario sostenere lo sviluppo attraverso riforme strutturali in campo economico, politico e sociale libera il potenziale di sviluppo delle migrazioni."

¹⁸ Comunità, Impegno, Servizio, Volontariato; <http://cisvto.org/>

¹⁹ Cooperazione Sviluppo Paesi Emergenti, <http://www.cospe.it/>

²⁰ ProgettoMondo Mlal, <http://www.mlal.org/home.php>

bisogna dimenticare, infatti, che l'interesse internazionale per il nesso migrazione e sviluppo è sensibilmente aumentato con l'aumentare del flusso di rimesse, che attualmente supera di gran lunga l'ammontare dei fondi stanziati dai governi per lo sviluppo. Il rischio è che l'eccessiva focalizzazione dell'attenzione sul potenziale economico delle rimesse potrebbe produrre un sostanziale disimpegno dei governi sia nella gestione della mobilità che per la promozione dello sviluppo. Crediamo che vadano messe in atto riforme strutturali che devono ispirarsi ad un radicale cambio di approccio sia nelle politiche di sviluppo, che in quelle migratorie.

In merito a queste ultime appare essenziale affrontare i nodi posti da una politica eccessivamente centrata sul controllo delle frontiere e la sicurezza, verso politiche che siano basate su un approccio che riconosca ogni persona come titolare di tutti i diritti fondamentali al di là della cittadinanza di appartenenza; in maniera da **rimuovere gli ostacoli che impediscono ai cittadini stranieri il pieno godimento dei diritti e limitano la loro partecipazione attiva alla vita politica-sociale dei territori di residenza** (la partecipazione attiva può comprendere anche la promozione di azioni di cooperazione).

In questo senso potrebbero essere messe a frutto le lezioni apprese in progetti portati avanti in Italia soprattutto da **ONG ed enti locali**, particolarmente attraverso lo strumento della cooperazione decentrata. Ad esempio potrebbe essere utile potenziare e sostenere quelle esperienze che hanno istituito canali di supporto specifici per associazioni della diaspora che vogliono impegnarsi in progetti di co-sviluppo attraverso meccanismi dedicati.

Tali meccanismi dedicati (finanziamenti, percorsi formativi, tavoli di confronto, ecc.) dovrebbero però intendersi come strumenti di breve-medio termine volti all'accompagnamento e al rafforzamento delle capacità delle associazioni in vista di un pieno inserimento nei canali precipui per la cooperazione (ad es. Tavoli paese, federazioni e raggruppamenti di ONG, ecc).

Parallelamente bisognerebbe lavorare **all'eliminazione delle barriere istituzionali** che impediscono l'attiva partecipazione dei migranti e delle loro organizzazioni nei settori della cooperazione e della migrazione.

Inoltre appare importante **rafforzare le relazioni tra associazioni migranti e ONG** per la promozione di progetti comuni e sempre più integrati. Negli ultimi anni, infatti, sono aumentate le esperienze di collaborazione tra ONG ed associazioni migranti, sia in progetti di sviluppo nei paesi d'origine che in percorsi di intercultura ed inter-azione nei territori di residenza, ma tali esperienze sono ancora frammentate e poco organiche.

Un più alto grado di interazione potrebbe essere incentivato anche attraverso una maggiore apertura delle stesse federazioni di ONG per includere al loro interno soggetti diversi, in primis le associazioni migranti. Allo stesso modo sarebbe auspicabile un maggiore impiego di personale migrante o di origine migrante da parte delle stesse organizzazioni non governative.

In generale le diverse esperienze di valorizzazione della diaspora per lo sviluppo finora sperimentate, hanno evidenziato **le opportunità di contributo** in termini di:

a) capitale umano (istruzione, formazione, competenze e conoscenze),

b) capitale finanziario ed economico (investimenti, commercio, rimesse, risparmi, acquisti immobiliari e aiuto umanitario),

c) capitale sociale (reti, usi e valori che facilitano la cooperazione all'interno e tra gruppi, consapevolezza sulle innovazioni sociali),

d) capitale affettivo (impegno e attivismo derivanti dal coinvolgimento emotivo nei paesi di origine),

e) capitale locale inteso come specifica volontà di intervenire spesso nei territori di provenienza, di origine

In conclusione, l'attuazione di prassi che vadano nel senso di **un aumento della coerenza tra politiche migratorie e per lo sviluppo atte a produrre benefici per tutti i soggetti che da questi fenomeni sono interessati** (paesi d'origine, paesi d'arrivo, paesi di transito e gli stessi migranti) è **questione complessa e sfaccettata che deve tenere conto della complementarietà dei ruoli istituzionali e della vastità dei temi che la relazione migrazione e sviluppo sottende**: le diseguaglianze socio-economiche a livello globale, la tutela dei diritti umani, il godimento dei diritti di cittadinanza, la relazione stato-cittadino, ecc...

Una tale complessità di temi impone che il **nesso migrazione e sviluppo sia affrontato nell'ottica di un approccio sistemico, complesso di governance transnazionale e partecipata da soggetti pubblici e privati che nei territori operano nei settori della migrazione e dello sviluppo, agendo in rete e favorendo lo scambio di conoscenze e prassi.**

La nostra proposta

Crediamo che il nesso migrazione e sviluppo debba essere inteso come un rapporto sinergico che includa alcuni elementi irrinunciabili:

- la promozione **di processi inclusivi di partecipazione dal basso nei territori di origine e di residenza;**
- il rafforzamento del **processo di inter-culturalità della società nel suo complesso;**
- una maggiore **sinergia tra attori pubblici e privati per un'azione congiunta sull'economia transazionale** delle piccole e medie imprese generate da migranti;
- la rimozione degli ostacoli normativi che impediscono ai **cittadini** di origine straniera il pieno godimento dei diritti e la partecipazione attiva alla vita politico-sociale dei territori di residenza (la partecipazione attiva può **comprendere anche la promozione di azioni di cooperazione**)

In questo senso è assolutamente necessario tenere presenti le diverse dimensioni del nesso migrazione e sviluppo: quella maggiormente relativa alle prassi e politiche messe in capo nei e dai paesi d'accoglienza come quelle promosse nei paesi d'origine.

La dimensione del qui: nei paesi di residenza

Crediamo vadano affrontati i nodi che una politica eccessivamente centrata sul controllo delle frontiere e la sicurezza pongono al positivo contributo, non solo economico, dei cittadini stranieri per lo sviluppo della società in generale e della società civile in particolare.

Particolarmente rilevante appare impostare le politiche relative all'immigrazione **nell'ottica generale della tutela dei diritti e particolarmente del diritto all'ingresso sicuro e alla stabilizzazione nei territori di residenza**. Ad esempio, **a livello nazionale**, in Italia bisognerebbe:

- Rivedere il sistema di quote per l'ingresso verso un sistema "flessibile", con possibilità di ingresso per ricerca lavoro e convertibilità ampia nell'ambito delle diverse tipologie dei titoli di soggiorno.
- Riformare la legge sulla cittadinanza: la normativa sulla acquisizione della cittadinanza, basata su tempi lunghissimi e su valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione e il principio dello *ius sanguinis*, va superata
- Semplificare le procedure per l'ottenimento ed il rinnovo del permesso di soggiorno
- Eliminare il Contratto di soggiorno che pone il migrante in situazione di pesante ricatto da parte del datore di lavoro
- Facilitare il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze e professionalità possedute dai cittadini migranti
- Consentire il godimento dei propri contributi pensione nel Paese di origine

Più in generale andrebbe radicalmente modificato l'approccio che istituisce un diritto speciale per i migranti costituito da un insieme di misure amministrative e penali non coerenti con i principi dello Stato costituzionale e del diritto internazionale. In questo senso particolarmente critici appaiono le norme e prassi in atto per l'espulsione, che andrebbe concepita come uno strumento del tutto residuale, che comunque dovrebbe avvenire nel rispetto assoluto dei termini costituzionali di difesa e tutela della libertà della persona.

Parallelamente **a livello comunitario** è assolutamente necessario:

- Istituire opportunità per l'ingresso sicuro e legale in Europa sia per i richiedenti protezione internazionale, che per i lavoratori migranti ;
- Rivedere il funzionamento del sistema sorveglianza delle frontiere (Frontex e Eurosur);

- Rescindere gli accordi bilaterali ed intese di polizia basate sul finanziamento delle politiche di arresto, di detenzione e di espulsione dei migranti irregolari in cambio di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali con i paesi dell'area comunitaria (vedi Italia-Libia e Spagna- Marocco, dove accordi di questo genere hanno permesso il blocco e l'arresto di migranti, in molti casi potenziali richiedenti asilo e minori non accompagnati, o la politica messa in atto dalla Grecia per il rimpatrio verso la Turchia di migliaia di potenziali richiedenti asilo irakeni ed afgani, anche minori non accompagnati, malgrado una risoluzione del Parlamento europeo vieti i rimpatri forzati verso l'Iraq.)

La dimensione del "li": nei paesi d'origine

Attivarsi per l'*advocacy* delle associazioni rappresentative delle comunità originarie di territori in cui la cooperazione italiana è presente, ed inoltre:

- Includere nei programmi indicativi di cooperazione bilaterale con i Paesi, almeno quelli prioritari per la cooperazione italiana, il principio della centralità delle comunità di migranti per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo concordati
- Rafforzare le capacità delle associazioni di migranti in Italia, attivando percorsi di formazione specifici basati sulle loro necessità
- Stimolare le ONG o altre organizzazioni strutturate per operare nei due territori, alla collaborazione strategica con le associazioni di migranti
- Promuovere programmi di valorizzazione economica delle rimesse (microfinanza, avvio delle attività economiche, ecc...)
- Armonizzare concretamente gli interventi di Cooperazione Internazionale italiani e Europei con le attività previste con il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi

Allegato

Risultati e proposte dal Seminario

"OLTRE LAMPEDUSA: PER UNA NUOVA POLITICA EURO-MEDITERRANEA SU MIGRAZIONI E SVILUPPO"

Catania, 27 Giugno 2014

Organizzato da COPE²¹ nell'ambito del progetto Concord "More and better Europe"

La prima parte del seminario, prettamente dedicata ai saluti istituzionali, ha visto gli interventi del Presidente del COPE Michele Giongrandi che, dopo il suo discorso ha proiettato un video sul Premio Libero Grassi sul tema dello sfruttamento minorile. Sono intervenuti a seguire, il Direttore della Caritas Diocesana Cannizzo e il Sindaco di Catania Enzo Bianco. Il seminario, moderato dal direttore del COPE Valeria Rossi, si è sviluppato in una parte seminariale e in una parte laboratoriale.

La parte seminariale è stata dedicata alla **Coerenza delle politiche europee su migrazioni e sviluppo nel Mediterraneo** collegata costruttivamente con la discussione sulla Carta di Lampedusa. Il seminario ha voluto affrontare alcune questioni della dimensione interna (accoglienza, integrazione, ...) ed esterna delle migrazioni (rapporto con i paesi di origine e transito), mettendo al centro i diritti umani dei migranti e il loro ruolo per un co-sviluppo umano al nord e al sud del mediterraneo. Il seminario ha presentato e discusso le politiche europee sulle migrazioni e la mobilità (dalla dimensione nazionale a quella europea/globale), non solo in chiave di gestione dei flussi e delle procedure di accoglienza, ma anche in chiave di co-sviluppo (quindi affrontando il collegamento Africa-Mediterraneo-Europa, i migranti come fattori di sviluppo locale, e la loro integrazione nei paesi di residenza perché possano diventare attori dello sviluppo a livello transnazionale, e quindi anche nei paesi di origine).

Si è affrontato il tema, che ha interessato molti dei partecipanti anche nel gruppo ad essa dedicato, della tanto discussa **Carta di Lampedusa**, che ha permesso di dare un taglio più specifico sui flussi migratori e sul diritto alla libera circolazione e mobilità, alla necessità di costruire corridoi umanitari e di procedure e strutture di accoglienza degne dell'essere umano.

Particolare spazio è stato dato alla parte laboratoriale dei **gruppi di lavoro**, molto operativa e partecipata in termini di interventi dei giovani delle diverse realtà presenti al seminario con esperti del settore e operatori delle associazioni e delle istituzioni che a Catania e in Sicilia si occupano di migrazione, sia di immigrati e di associazioni di immigrati nel territorio di Catania.

²¹ Cooperazione Paesi Emergenti, <http://cope.it/>

Gruppo MIGRAZIONE E SVILUPPO

Tra le opportunità emerge la possibilità di inviare rimesse monetarie al paese di origine, migliorando così lo stile di vita dei familiari che vivono lì, ma non vi è un effettivo controllo dell'investimento in loco.

È anche vero che quando si decide di partire, l'idea del ritorno, anche dopo diversi anni, rimane come una meta essenziale, e si è discusso sulla **necessità di fornire più formazione al migrante**, una formazione che può essere sfruttata come punto di partenza per l'inizio di una nuova attività lavorativa nel paese di origine. Aiutare il migrante nell'effettuare uno studio di mercato sulle professioni che meglio possono risultare redditizie e innovative. È inoltre risaputo che gli anni di lavoro del migrante qui in Italia spesso non vengono riconosciuti sul piano pensionistico e si perdono diritti.

Il migrante può vivere, soprattutto nella fase iniziale del suo soggiorno, una condizione di passività ed emarginazione. **Sta alla rete delle associazioni e alla comunità tutta, incentivare il protagonismo migrante formandolo, costruendo dinamiche di fiducia.**

Relativamente alle associazioni migranti, queste risultano, sul territorio siciliano, poche e poco organizzate. **La società civile è attore di stimolo per le istituzioni e deve essere luogo ideale per la costruzione di agency.**

Gruppo ACCOGLIENZA E IMMIGRAZIONE

Molti spunti di riflessione sono nati in questo gruppo che ha registrato il più alto numero di partecipanti. Punto di partenza è stata la presa d'atto che non è stata offerta ai migranti un'accoglienza dignitosa in quanto si è sempre agito in situazione di emergenza piuttosto che in situazione di accoglienza strutturata. Anche l'assenza delle istituzioni sia laiche che cattoliche non ha favorito la risoluzione di diversi problemi fra i quali quello degli affidi familiari.

La situazione di caos e disorganizzazione, la mancanza di strutture adeguate per l'accoglienza, l'assenza di presidi medici controllati, l'assenza di un protocollo comune condiviso tra la rete di mediatori, operatori, gente comune nell'affrontare i diversi casi, l'assenza di UNHCR in Italia, e di controlli nei Paesi dai quali hanno inizio i viaggi della speranza, richiamano la necessità di creare un modello unico di accoglienza mettendo al centro di tale modello la dignità delle persone.

Gruppo PROTEZIONE

Si è discusso molto sullo status di rifugiato e sul problema di accesso al gratuito patrocinio soprattutto in riferimento al ruolo degli avvocati: **le pratiche di richiesta del gratuito patrocinio**, dopo lunghe attese, vengono respinte perché la domanda non viene ritenuta valida in quanto la dichiarazione di non possedere reddito, requisito per la richiesta del gratuito patrocinio, deve essere corredata di documento di riconoscimento che i rifugiati non hanno. Gli avvocati allegano alla pratica l'attestato nominativo della Questura che certifica che il ricorrente ha presentato la domanda d'asilo, ma l'attestato per legge non equivale a un documento d'identità. E spesso capita che una questura rilascia il patrocinio

mentre un'altra no. Questa situazione di stallo **crea una situazione di istigazione alla clandestinità** e al non rispetto delle regole sociali.

Anche la ristrettezza dei parametri di Dublino possono indurre i migranti all'illegalità. I tempi di risposta troppo lunghi della Commissione territoriale porta all'allontanamento dal territorio di chi ha fatto richiesta. **Una proposta è quella di fissare dei termini di risposta per il ricongiungimento familiare prevedendo il silenzio-assenso in caso di mancata risposta.**

Gruppo CARTA DI LAMPEDUSA

Il tavolo di lavoro tematico sulla Carta di Lampedusa, è stato un'occasione molto utile per divulgare i temi della Carta stessa, il suo approccio innovativo rispetto alle categorie teoriche attraverso le quali guardare alle migrazioni contemporanee, e le proposte concrete in essa contenute, volte a cambiare di segno le attuali politiche migratorie. È innanzitutto emersa la necessità di costruire momenti di approfondimento e divulgazione della Carta promuovendo ulteriori incontri tra le realtà del territorio catanese attive sulla questione delle migrazioni.

Rispetto alle politiche migratorie italiane le riflessioni condotte hanno portato a ribadire l'opportunità di **cancellare le rigidità delle leggi vigenti**, specie delle norme più irrazionali e inattuabili come quella che ha istituito il contratto di soggiorno, e che si è rivelata un dispositivo di produzione di irregolarità, sfruttamento e tratta di esseri umani.

Per affrontare il tema dell'accoglienza in Sicilia si è sottolineato come, sullo stesso territorio catanese, esistano moltissimi **immobili abbandonati e inutilizzati** (ad esempio tre ospedali a Catania) che potrebbero essere riconvertiti per questo scopo.

Sono invece immediatamente da **chiudere le strutture di confinamento massivo** di richiedenti asilo, come il Cara di Mineo, perché lesive della dignità delle persone.

A monte, però, sono da implementare le tutele offerte a chi parte da situazioni di conflitto e persecuzione, attraverso l'attivazione di **percorsi di arrivo garantito** all'interno di un sistema di asilo europeo che non preveda più che i profughi debbano rischiare la vita affidandosi a canali di smuggling (contrabbando) e tratta attraversando il Mediterraneo. Perché ciò sia possibile andrebbero innanzitutto riconvertite le spese militari e quelle (ingentissime) relative a tutte le forme di detenzione e confinamento dei migranti e dei richiedenti asilo (iniziando dai CIE ma chiudendo anche i Cara).