

Oltre l'emergenza: un modello per il governo dei fenomeni migratori giusto ed efficace

le proposte del terzo settore italiano

2024

Le ragioni che hanno spinto il Forum Terzo Settore, insieme a tante altre realtà dell'associazionismo italiano, a richiedere un cambio di passo nelle politiche dell'Italia per la gestione dei fenomeni migratori rimangono intatte¹. In questi ultimi anni, il nostro Paese, così come il resto della comunità internazionale, ha affrontato sfide globali senza precedenti: basti pensare alla diffusione del virus Covid 19 e alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, alla quale si è aggiunta la drammatica ripresa della crisi in Gaza a seguito degli attacchi del 7 ottobre 2023. Lo scenario politico nazionale ha vissuto avvicendamenti non meno complessi passando attraverso un governo populista², un esecutivo a guida tecnica fino a giungere all'insediamento di una leadership di destra alla guida del Paese. In questo contesto, i fenomeni migratori sono più che mai al centro dell'agenda politica e dell'attenzione della pubblica opinione.

Il Governo italiano ha elevato il tema della gestione dei fenomeni migratori a tratto distintivo della propria iniziativa politica specialmente nel campo delle relazioni internazionali, in un crescendo di iniziative nel corso del 2023, fra le quali il Piano Mattei per l'Africa, il Processo di Roma su sviluppo e migrazioni, e la conferenza Italia Africa del gennaio 2024, in occasione della quale il Presidente Meloni ha messo al centro della discussione il diritto a non emigrare³.

Sul piano delle politiche nazionali sono state introdotte misure che rendono più difficile l'azione di soccorso in mare da parte delle organizzazioni di società civile, sono stati estesi i termini dell'accoglienza straordinaria, ridotte le forme di protezione internazionale e sono state avviate nuove forme di esternalizzazione, come nel caso degli accordi con l'Albania. In un anno, il Governo ha approvato tre DL di modifica delle norme sull'immigrazione (DL.1/20023 convertito in L.15/2023; DL.20/2023 convertito in L.50/2023, DL.133/2023 convertito in legge 176/2023): una instabilità legislativa senza precedenti, alla quale si aggiungono gli effetti di altri interventi inseriti in provvedimenti di più ampia portata come ad esempio il DL. 124/2023 (convertito in L. 162/2023), che, oltre a misure sulla coesione sociale, ha modificato la durata del trattenimento nei Centri di Permanenza fino a 18 mesi.

In questo contesto, è necessario riaffermare che la gestione dei fenomeni migratori richiede un approccio radicalmente diverso che sappia mettere a sistema la legislazione e gli strumenti di gestione ordinaria, le

¹ Questo documento, nella sua formulazione iniziale, è il frutto di un lavoro collettivo avviato nel corso del 2018 e al quale hanno partecipato diverse organizzazioni di terzo settore. Per sua natura, è un testo aperto, che può essere aggiornato alla luce delle iniziative delle istituzioni e del dialogo con esse avviato. In particolare, questa versione viene rivista e contestualizzata nei primi mesi del 2024.

² A titolo di esempio, le dichiarazioni di Giuseppe Conte dell'ottobre 2018: "Io sono populista" - https://youtu.be/U5m_0wfDwW8?si=H7FRyghxbJL6B0z3

³ Giorgia Meloni, Italia Africa, gennaio 2024: "Un Piano di interventi con il quale vogliamo dare il nostro contributo a liberare le energie africane, anche per garantire alle giovani generazioni un diritto che finora è stato negato, perché qui in Europa noi abbiamo parlato spesso del diritto a emigrare, ma non abbiamo parlato quasi mai di come garantire il diritto a non dover essere costretti a emigrare, e a non dover così recidere le proprie radici, in cerca di una vita migliore sempre più difficile da raggiungere in Europa" - <https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-interventi-di-apertura-del-presidente-meloni/24857>

politiche di cooperazione allo sviluppo, i programmi di ricerca e soccorso e i piani di accoglienza e inclusione, con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati. Un approccio integrato che riesca a mettere in sinergia l'azione del governo nazionale e quella degli altri livelli istituzionali, incluse le diverse amministrazioni centrali, le Regioni e Comuni, e che sostenga le iniziative sussidiarie del mondo del terzo settore.

Il diritto alla mobilità e a migrare è un tema cruciale per il nostro futuro: è necessaria una strategia che sappia mettere a sistema le fasi di programmazione, di attuazione e di monitoraggio e valutazione delle azioni messe in campo. Abbiamo bisogno di una visione e di un approccio coerente in Italia e in Europa nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Occorre definire un'agenda di ampio respiro per superare una visione di breve periodo, che ha caratterizzato l'iniziativa anche dell'Unione Europea, al fine nell'ambito di una strategia complessiva di rilancio sociale, economico e culturale per l'Italia, l'Europa e l'Africa.

L'Unione Europea, dopo anni di discussioni, si avvia ad approvare in via definitiva una modifica alla legislazione in materia di immigrazione e asilo, il Patto Europeo su Migrazioni e Asilo, che lascia invariati tutti i nodi irrisolti⁴, a partire dal regolamento Dublino e dall'ingresso per ragioni di lavoro, introducendo norme che spingono in un'unica direzione, ossia quella dell'esternalizzazione delle frontiere, passando per un'estensionalizzazione del concetto di porto sicuro e arrivando alla normalizzazione delle "procedure speciali".

Come dimostra il caso dei profughi dall'Ucraina, milioni di persone per i quali è stata attivata per la prima volta la Direttiva 55/2001 sulla Protezione Temporanea, si può invece fare una accoglienza dignitosa, lasciando grande libertà di movimento ai profughi e consentendo l'iniziativa della società civile, sia delle organizzazioni di Terzo Settore che delle famiglie. Un approccio che andrebbe usato per chiunque arrivi in Europa, anche da altre aree del mondo.

Le organizzazioni del Terzo Settore hanno fatto proprie le sfide collegate al diritto a emigrare: lo sviluppo socioeconomico dei Paesi più poveri, anche attraverso la cooperazione internazionale; la risposta alle emergenze umanitarie e alle crisi geopolitiche; il sostegno all'attuazione dei diritti umani; la prima accoglienza e percorsi strutturati di inclusione che riguardano tanto i migranti quanto le nuove povertà e la riduzione delle disuguaglianze, in un'ottica comprensiva che contrasta la deriva delle guerre tra poveri e la loro strumentalizzazione.

Per questo, pur comprendendo che l'agenda politica tende ad essere schiacciata sulla dimensione mediatica di ciò che si vede e fa più notizia, crediamo sia utile chiedere che dopo venticinque anni di politiche migratorie si dia almeno uguale considerazione alla "foresta che cresce", ovvero le migliaia di neocittadini, lavoratori subordinati e autonomi, famiglie, giovani di seconda e terza generazione, che quotidianamente affrontano, nel silenzio della stampa e ignorati dalla politica, impegnative sfide, fra le quali ritroviamo ad esempio: un maggiore tasso di povertà in conseguenza di salari mediamente più bassi;

⁴ Si veda, ad esempio: <https://www.openpolis.it/il-nuovo-patto-sulle-migrazioni-chiude-le-frontiere-delleuropa/> o <https://www.amnesty.it/accordo-sul-patto-ue-migrazione-e-asilounondata-di-sofferenza-alle-frontiere/>

la stratificazione etnica del mercato del lavoro (assistenza familiare per le donne dell'est Europa; bracciantato per i giovani maschi africani subsahariani; carpenteria per macedoni e kossovares; allevamento del bestiame per gli indiani; ristorazione per i bengalesi); una maggiore mobilità imposta da un mercato del lavoro poco qualificato che li richiede a fronte dei requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica discriminatori previsti dalle regioni ed enti locali; un maggiore tasso di dispersione scolastica rispetto ai giovani autoctoni; il blocco dell'accesso alla cittadinanza fino alla maggiore età anche per i figli di immigrati nati in Italia; la profilazione razziale nei controlli di polizia per i ragazzi di seconda generazione naturalizzati italiani di origine magrebina e non solo⁵; l'impedimento istituzionale alla piena fruizione del diritto alla libertà religiosa. Tali e tanti problemi dovrebbero essere oggetto di dibattito e di politiche mirate e sono invece quasi totalmente omessi dalle istituzioni nazionali e lasciati sulle spalle del mondo della Scuola, del Terzo settore o di alcuni sindaci illuminati.

Per cambiare veramente passo e favorire delle politiche adeguate a una società, che volenti o nolenti è ormai multiculturale come quella italiana, le questioni aperte collegate alle situazioni dei Paesi d'origine e ai cosiddetti flussi migratori, della cooperazione internazionale, del soccorso in mare e dell'accoglienza, vanno correttamente ricollocate al loro giusto posto adottando una nuova prospettiva, nella consapevolezza che se dal punto di vista storico e logico cronologico, sono anteriori ai processi di inclusione sociale, queste pesano ormai infinitamente di più sul piano quantitativo e qualitativo e meritano una attenzione prioritaria. Ne va della coesione sociale dell'Italia del futuro, che nella distrazione generale di politiche migratorie emergenziali, che si sta già costruendo da sé senza una programmazione, in modo disordinato, frammentato e potenzialmente conflittuale.

Il terzo settore italiano è ricco di un patrimonio di energie e di competenze da valorizzare, che costituisce un contributo prezioso per la costruzione di un sistema di governo dei fenomeni migratori capace di coniugare i doveri di solidarietà, gli obblighi contratti a livello internazionale, il diritto alla sicurezza e legalità, la qualità e dignità della vita e lo sviluppo sia delle persone migranti sia delle nostre comunità che accolgono. Un patrimonio che intendiamo mettere a disposizione, anche in un rapporto strutturato con il Governo italiano, per superare, come chiediamo da tempo, un approccio basato sull'emergenza, con tutte le distorsioni, le contraddizioni, le difficoltà e i rischi connessi, a vantaggio invece di un sistema integrato e partecipato che coinvolga, responsabilizzi e valorizzi tutti gli attori all'interno di una *governance* condivisa in una visione di sviluppo umano e sostenibile condiviso.

--- /// ---

⁵ A questo riguardo si rinvia alle raccomandazioni ricevute dall'Italia dal Comitato previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale : [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2F2003%2F15%2F21-22&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2F2003%2F15%2F21-22&Lang=en)

Le nostre proposte.

Accoglienza e processi di inclusione

È importante produrre uno sforzo congiunto tra Istituzioni e Organizzazioni di Terzo Settore per la costruzione di un modello di accoglienza e inclusione delle persone con *background* migratorio al fine di uscire da logiche e pratiche di emergenza, ponendo al centro i principi della sostenibilità sociale, della qualità dell'accoglienza e dell'inclusione, nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone, senza alcuna discriminazione.

Questo modello deve essere pensato nel quadro di un piano sociale ed economico per evitare odiose guerre tra poveri e per garantire una vita dignitosa tanto ai cittadini italiani (soprattutto quelli più poveri e vulnerabili) quanto ai migranti. Accogliere l'altro si deve tradurre, infatti, un impegno concreto, una catena di aiuti e un'attenzione vigilante e comprensiva, la gestione responsabile di nuove situazioni complesse che, a volte, si aggiungono ad altri e numerosi problemi già esistenti, oltre che delle risorse che sono sempre limitate. Praticando la necessaria prudenza, i governanti devono saper accogliere, promuovere, proteggere ed integrare, stabilendo misure pratiche nei limiti del bene comune, per permettere quell'inserimento. Ignorare i vincoli entro i quali l'iniziativa di ogni Stato si colloca, significa anche non riuscire a integrare degnamente; in questo senso, l'impegno collettivo dell'Europa si manifesta con tutta la sua importanza.

La complessità della gestione efficace ed efficiente di un fenomeno così articolato richiede una costante analisi dell'evoluzione delle strategie di accoglienza, che possono essere definite a partire dai seguenti elementi:

- una filiera integrata di interventi che includa più dimensioni (casa, istruzione, formazione civica e lavorativa, lavoro, sanità, integrazione sociale, arte, cultura e sport, welfare di comunità), che sia differenziata in base ai progetti migratori delle persone e delle famiglie e che possa prendere corpo a partire dai Paesi di partenza e transito anche grazie alle risorse della cooperazione. Una filiera articolata in piani locali universali per non contrapporre poveri italiani e stranieri, con una attenzione particolare riservata ai minori, specie se non accompagnati. Un sistema ancorato a una visione complessiva di investimento nelle politiche culturali, educative, formative, occupazionali, sanitarie e sociali che miri a includere vulnerabilità migranti, delle seconde generazioni e native;
- accogliere comunità, non soltanto persone, per facilitare lo sviluppo sia nel Paese di accoglienza sia nei Paesi di origine, per valorizzare i saperi, le relazioni, le competenze, le risorse dei migranti e delle diaspore e realizzare anche progetti di rientro volontario nei Paesi di origine, ad esempio attraverso l'uso delle rimesse per iniziative economiche nei Paesi di provenienza;
- un programma di monitoraggio, controllo e miglioramento della gestione, e relativa rendicontazione economica e sociale trasparente degli interventi.

Riguardo ai centri di accoglienza e i Centri di permanenza per rimpatri (CPR), è necessario rafforzare un sistema di monitoraggio istituzionale in grado di verificare la loro corretta gestione, la garanzia di servizi fondamentali come una buona mediazione culturale e linguistica e corsi per l'apprendimento della lingua italiana e l'accesso effettivo ai servizi sanitari. A questo riguardo i capitolati per i centri di accoglienza dovrebbero sempre prevedere dei percorsi volti alla certificazione delle competenze, all'accompagnamento alla conoscenza del territorio, al coinvolgimento del territorio - istituzioni locali e società civile - e all'investimento in borse lavoro e tirocini, avendo come metodologia il coinvolgimento nei diversi processi dei migranti stessi ogni qualvolta possibile.

Un esempio di come mettere in pratica tali principi si può individuare nella *Carta per la Buona Accoglienza delle Persone Migranti*⁶ che ha alla base il reciproco riconoscimento delle responsabilità e delle funzioni dei firmatari, volto a promuovere un circuito virtuoso tra diritti da tutelare e doveri da adempiere. La *Carta* definisce un modello a misura di persona in grado di coniugare solidarietà e legalità, efficienza e trasparenza; punto nodale è la valorizzazione dei percorsi di accoglienza diffusa, aperti a tutte le persone migranti, promuovendo il graduale superamento dell'attuale sistema verso la seconda accoglienza.

Una buona accoglienza è anche in grado di dedicare un'attenzione alle tematiche di genere e quindi alle specificità connesse all'accoglienza e all'integrazione delle ragazze e delle donne migranti, spesso soggette ad abusi se non addirittura vittime di traffico e violenza. Particolare attenzione va prestata anche ad altre fasce particolarmente vulnerabili quali minori, specie se non accompagnati, donne in gravidanza, persone con disabilità, anziani, persone con problemi di salute mentale e minoranze.

Pertanto, l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati deve essere realizzata, come per tutti i minori, mettendo in campo tutti gli strumenti e gli interventi necessari per rispondere ai bisogni e per assicurare percorsi di sostegno ed accompagnamento all'autonomia. Tra gli interventi possibili, in relazione alle caratteristiche ed esigenze dei minori, si può prevedere l'accoglienza in strutture a diverse intensità assistenziali o in affidamento familiare. I vissuti dei minori e le loro appartenenze culturali devono essere considerati risorse da chiamare in causa e da valorizzare nella costruzione del progetto di vita. Gli eventi esperienziali, alcuni dei quali traumatici, derivanti dalla separazione dalla famiglia e dal proprio ambiente originario, così come quelli connessi al viaggio intrapreso per migrare, devono essere presi in considerazione tanto nel loro aspetto formativo e strutturante, quanto in quello opposto, potenzialmente de-formativo e de-strutturante, nella progettazione e nella realizzazione dei percorsi individuali, educativi, formativi ed inclusivi⁷. Le strutture di accoglienza e i tutori legali che si fanno carico

⁶ Sottoscritta nel 2016 da Ministero dell'Interno, ANCI e Alleanza delle Cooperative Sociali Italiane

⁷ Riguardo il suddetto modello di accoglienza, segnaliamo la condizione peculiare dei minori stranieri non accompagnati quali persone portatrici di vulnerabilità. I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la Legge n. 176/1991 e con l'art. 28 c. DLgs 286/1998. La Convenzione stabilisce il principio del superiore interesse del minore e la necessità di assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione e allo sviluppo sociale. I principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni.

di questi interventi dovranno essere a loro volta sostenuti, prevedendo ad esempio, dei progetti di sviluppo di comunità.

Si evidenzia come la recente modifica del quadro normativo, anche relativamente ai minorenni stranieri non accompagnati, desti preoccupazione, poichè tali nuove norme “rischiano di compromettere quelle garanzie previste per i minorenni stranieri sulle quali non si dovrebbe tornare indietro”⁸.

Utilizzando il principio di non discriminazione e l’ascolto dei minorenni quali mainstreaming nelle attività che li riguardano, queste le proposte per il Governo italiano al fine di rafforzare la protezione delle persone di minore età migranti e rifugiate⁹:

- fornire a bambine/i, ragazze e ragazzi percorsi sicuri e legali per la migrazione e la richiesta di protezione, tra cui l’ampliamento delle quote di ricongiungimento familiare;
- garantire adeguate misure per tutelarli dal rischio di sfruttamento e violenza, in particolare i minori stranieri non accompagnati;
- favorire soluzioni di accoglienza su base familiare quali l’affido, in linea con quanto previsto dalla Legge 47/2017;
- assicurare la nomina tempestiva del tutore, a garanzia del rispetto dei diritti del minore;
- garantire alle persone di minore età l’accesso alle informazioni e l’orientamento per fare scelte sicure e informate sulle loro opzioni;
- fare in modo che tutte/i, adolescenti e giovani rifugiati e migranti, abbiano accesso a percorsi educativi e formativi e dando loro accesso alla salute e ad altri servizi essenziali.

Siamo convinti che per implementare progetti di accoglienza e inclusione servano professionalità specifiche, operatori formati e organizzazioni con una conoscenza del settore e con un curriculum solido; riteniamo quindi opportuno promuovere un registro per gli enti attuatori dei progetti per la partecipazione a gare e bandi pubblici.

In Italia è attualmente in vigore la Legge n. 41/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", di cui all'art. 1: "I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea."

⁸ Cambia anche il quadro normativo con il recente D.L. 133/ 2023 – conosciuto come D.L. Immigrazione, convertito in L. 176/2023 lo scorso 1 dicembre - che introduce misure sull’accoglienza dei minori e sull’ accertamento dell’età. Se dal 2017, con la legge 47 – cosiddetta Legge Zampa - l’Italia ha potuto contare su un quadro normativo avanzato e tutelante nei confronti dei minori che arrivano soli in Italia, gli ultimi atti legislativi - non ultimo il recente D.L. 145/2023 che riduce risorse all’accoglienza dei minori Fonte: UNICEF, La frontiera dei diritti. Minori migranti e rifugiati e l’intervento dell’UNICEF in Italia, 2023 [1702629600-report-unicef-frontiera.pdf \(datocms-assets.com\)](https://www.unicef.it/1702629600-report-unicef-frontiera.pdf)

⁹ Ibidem

Garantire soccorso e assistenza a chi arriva nel nostro Paese e in Europa

L'Italia ha il dovere di fornire assistenza a chi cerca rifugio nel nostro Paese e in Europa, con particolare attenzione alle categorie maggiormente vulnerabili che fuggono da situazioni di conflitto così come dalla povertà e dagli effetti del cambiamento climatico, alla ricerca di migliori condizioni di vita. Non ci sono motivi per giustificare la mancanza di un'iniziativa efficace di ricerca e soccorso in mare; non sussistono motivazioni vantaggiose, né sul piano economico né tantomeno sociale, per limitare le forme di protezione per chi lascia il proprio Paese in cerca di sicurezza e condizioni dignitose di vita.¹⁰

Ricordiamo gli sforzi affrontati dall'Italia in questi ultimi anni in materia di gestione dei flussi di migranti, rifugiati e richiedenti la protezione internazionale provenienti dai Paesi dell'Africa saheliana e settentrionale e da altre aree di crisi come nel caso dell'Ucraina sconvolta dall'aggressione da parte della Russia. Un fenomeno che è cresciuto a partire dalla crisi nel Maghreb del 2011 e che si manifesta in forme più evidenti con l'evoluzione del contesto regionale e l'affacciarsi di nuovi focolai di crisi; un tratto distintivo e preoccupare è il coinvolgimento di numerosi minori stranieri non accompagnati. In questo contesto il ruolo dell'Europa è apparso insufficiente ed è per questo che chiediamo un suo maggiore coinvolgimento affinché metta in campo risorse e progetti per assicurare che tutti i Paesi dell'Unione diano il loro contributo, a partire da una necessaria riforma del Regolamento di Dublino¹¹. E' urgente una diversa organizzazione della gestione del diritto di asilo, basato sulla condivisione delle responsabilità fra Stati membri, sfruttando l'opportunità offerta dai Global Compact delle Nazioni Unite sui rifugiati e sulle migrazioni, in merito al quale l'Italia dovrebbe rivedere la sua posizione di mancata adesione.

Giova ricordare che l'Italia, al di là della retorica pubblica alla quale i Governi in questi anni hanno fatto ricorso sul tema della condivisione e dell'accoglienza, è uno dei Paesi che accoglie meno richiedenti asilo, in proporzione alla popolazione residente. Dai dati Eurostat emerge da sempre che il numero dei richiedenti asilo nel nostro Paese, quindi di quelli di cui lo Stato si deve far carico, è inferiore alla media europea. Ne segue che l'auspicabile cancellazione del principio del Paese di primo approdo, fondamento del Regolamento Dublino, per introdurre un principio di solidarietà tra Stati, non favorirebbe l'Italia in termini di ripartizione delle quote dei richiedenti asilo.

È necessario mettere in campo a tutti gli strumenti legali e sicuri che possano sottrarre migranti e rifugiati ai trafficanti di essere umani e quindi a un destino incerto. L'apertura e il rafforzamento di vie legali e sicure di ingresso in primo luogo per la ricerca di lavoro - fra le quali i programmi per corridoi umanitari,

¹⁰ Desta preoccupazione l'impostazione del sistema di accoglienza introdotta dal D.L. 113/2018 che rischia di vanificare molti degli sforzi compiuti dall'Italia in termini di accoglienza ed inclusione sociale di categorie particolarmente vulnerabili quali quelle dei richiedenti protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati che si apprestano a diventare maggiorenni nonché dei nuclei familiari di origine straniera in cui sono presenti minori di età (c.d. minori accompagnati).

¹¹ È bene non dimenticare però che ci sono altri Paesi dell'UE, a partire dalla Germania, che in questi anni hanno accolto molte più persone dell'Italia: se valutiamo l'impatto delle domande d'asilo e della presenza di rifugiati in percentuale alla popolazione residente, ci accorgiamo che l'Italia non è affatto ai primi posti

il ricongiungimento familiare e reinsediamento, la sponsorship da parte delle organizzazioni sociali - potranno fornire un valido contributo a questo riguardo.

Sentiamo, inoltre, il dovere di rivolgerci alle istituzioni italiane affinché rispettino e tutelino il lavoro delle Organizzazioni Non Governative impegnate con trasparenza e dedizione nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare così come nell'accoglienza sul territorio e nei percorsi di inclusione delle persone con background migratorio. Nel corso di questi anni abbiamo assistito a un aspro dibattito pubblico, sfociato in ripetute polemiche verso queste organizzazioni, condotte con ogni mezzo e alimentate attraverso un linguaggio che ha portato allo screditamento del loro mandato, andando nei fatti a compromettere la vita delle categorie più fragili e a legittimare tra la popolazione dinamiche e comportamenti al limite della legalità¹². In questo contesto si collocano anche le misure introdotte con il cosiddetto Decreto ONG, che introducono limiti oggettivi alla capacità di operare per salvare il più alto numero di vite possibile¹³.

Cooperazione internazionale: partenariati per uno sviluppo sostenibile e duraturo

Gli interventi di cooperazione allo sviluppo da parte dei Paesi più ricchi corrispondono a un obbligo ribadito più e più volte dalle Nazioni Unite; è un dovere che corrisponde alla necessità di riparare allo sfruttamento e alle ferite profonde del colonialismo. In questo, accogliamo con soddisfazione il richiamo da parte del Presidente Meloni, nel quadro del Piano Mattei, a dare vita a forme di cooperazione paritaria e non predatoria; rimaniamo pienamente disponibili a fare la nostra parte affinché queste premesse trovino concreta attuazione.

Vogliamo anche ricordare che la cooperazione allo sviluppo è uno strumento unico - *parte qualificante della politica estera dell'Italia*¹⁴ - da rafforzare e qualificare per la realizzazione di diritti fondamentali, quali l'accesso al cibo, all'acqua, a un'alimentazione dignitosa, all'educazione e alla sanità, che sono i pilastri per lo sviluppo integrale e sostenibile delle comunità dei Paesi Partner.

La cooperazione internazionale non deve perdere di vista la sua missione principale: la costruzione di partenariati per lo sviluppo sostenibile, fondati sui principi dell'efficacia globalmente riconosciuti, da realizzare anche attraverso l'innovazione, la formazione, gli investimenti produttivi e la creazione di lavoro dignitoso con attenzione alla lotta alle disuguaglianze e quindi alla sostenibilità economica, sociale e ambientale. È uno dei contributi che l'Italia può dare alla realizzazione dell'Agenda 2030, adottata dalle Nazioni Unite; in questo contesto è forse ancora più importante ricordare che non può esserci

¹² In questo contesto, si inserisce anche il Codice di condotta che il Ministero degli Interni Minniti ha voluto introdurre nel luglio 2017. L'intenzione di un migliore coordinamento dell'azione delle ONG non deve limitare o pregiudicare l'autonomia di iniziativa dell'associazionismo garantita dall'Art.118 della nostra costituzione.

¹³ D.L. 1/2023: Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori, <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/d-l-1-2023-disposizioni-urgenti-per-la-gestione-dei-flussi-migratori.html>

¹⁴ Si veda la legge di settore: Legge 125/2014

cooperazione allo sviluppo se essa non è in sintonia con la realizzazione dei diritti umani fondamentali e con i bisogni e gli obiettivi definiti dai Paesi e dalle comunità con le quali si collabora.

Assistiamo a un ricorrente dibattito e a decisioni che mettono in discussione principi e finalità della cooperazione allo sviluppo in nome di una maggiore integrazione con le relazioni e gli interessi esterni dell'Unione Europea e con la politica internazionale del nostro Paese, nel tentativo di trovare freno alle migrazioni, anche a causa dell'incapacità europea di trovare una soluzione condivisa al governo dell'immigrazione all'interno dei suoi confini¹⁵.

E' inefficace l'impiego di politiche di cooperazione allo sviluppo come soluzione d'emergenza per bloccare i flussi migratori. Esercitare una politica di "condizionalità negativa" che richieda ai Paesi Partner il blocco dei flussi, in cambio di risorse limitate erogate attraverso accordi di cooperazione, è una scelta di corto respiro in assenza di condizioni di sviluppo e di pace sostenibile e durevoli nel tempo, così come di canali sicuri per le migrazioni regolari.

La promozione umana dei migranti e delle loro famiglie comincia dalle comunità di origine, laddove deve essere garantito, assieme al diritto di poter emigrare, anche il diritto di trovare nella propria patria condizioni che permettano una dignitosa realizzazione dell'esistenza. A tal fine vanno incoraggiati gli sforzi che portano all'attuazione di programmi di cooperazione internazionale svincolati da interessi di parte e di sviluppo transnazionale in cui i migranti sono coinvolti come protagonisti.

La cooperazione può avere un ruolo nel creare condizioni favorevoli affinché i progetti migratori siano percorsi di successo per gli individui così come opportunità di sviluppo per le loro comunità di origine, di transito e di destinazione: rafforzando l'*empowerment* dei migranti; sostenendo le comunità di origine e transito; mettendo in connessione mercati del lavoro diversi; favorendo il riconoscimento delle competenze.

Cooperazione in campo migratorio significa anche governo dei flussi con l'apertura di canali regolari e sicuri d'ingresso per migranti economici, rifugiati, riunificazioni familiari e richiedenti la protezione internazionale. È bene ricordare che le rimesse dei lavoratori e delle lavoratrici migranti sono, per molti Paesi di provenienza, la voce principale di entrate dall'estero, che vanno direttamente alle famiglie, alle comunità locali e che necessiterebbero di un indirizzo e di programmi di sostegno per favorire processi di sviluppo sostenibile.

¹⁵ Sono un esempio di queste tendenze: la strategia dei nuovi partenariati per il controllo delle migrazioni, primo fra tutti l'accordo Ue-Turchia del 2016; i *migration compact*, lanciati dalla Commissione Europea e sui quali l'Italia rivendica una primogenitura. Sono strumenti che tendono a utilizzare fondi di cooperazione per scopi non propri, quali il controllo delle frontiere africane, o come merce di scambio con i governi dei Paesi Partner in luogo di una gestione più restrittiva dei flussi. Sul piano nazionale desta preoccupazione anche la natura e la gestione del Fondo Africa, introdotto con la Legge di Bilancio per il 2017 per promuovere *interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie*.

È bene altresì ricordare, come dimostrano tutte le ricerche fatte in questo campo, che una positiva cooperazione allo sviluppo, che da risultati in termini di crescita, benessere e emancipazione delle persone coinvolte, nelle prime fasi, alcuni decenni non pochi anni, favorisce l'emigrazione ed è quindi illusorio pensare che, nel breve periodo, ottenga l'effetto di ridurre i flussi verso l'Europa.

È cruciale mettere in campo la coerenza delle politiche¹⁶. L'impatto delle attività di cooperazione rischia di essere neutralizzato se non si interviene anche su altre politiche: le regole per il commercio e la finanza; la chiusura dei paradisi fiscali dove arrivano i capitali in fuga dall'Africa; il rispetto della legge sul commercio delle armi¹⁷; il sostegno a favore delle imprese locali, il lavoro dignitoso e la sostenibilità dell'uso delle risorse locali.

--- /// ---

Per mettere a sistema tutti gli attori dai quali può nascere una gestione positiva dei fenomeni migratori, chiediamo la riattivazione di un tavolo interistituzionale aperto alle organizzazioni della società civile, finalizzato alla costruzione di un modello di governo delle migrazioni coerente con lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dei Paesi di origine e transito, che includa un piano di azione nazionale e piani territoriali integrati e universali.

--- fine ---

¹⁶ L'Italia si è dotata di Programma d'azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile, con delibera CITE del 18 settembre 2023, <https://www.mase.gov.it/pagina/la-snsvs>

¹⁷ Legge 185/1990