

Migrazione e Sviluppo nelle politiche dell'Unione Europea e dell'Italia: orientamenti per un approccio cosmopolitico

Di Flavia Piperno
Ricercatrice CeSPI

Novembre 2014

In collaborazione con

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



ActionAid International Italia Onlus – Via Broggi 19/a – 20129 Milano – tel. +39 02742001 – mail: luca.defraia@actionaid.org – web: www.actionaid.it

CeSPI - Piazza Margana, 39 – 00186 Roma – Tel: +39 066990630 – Fax: +39 066784104 - mail: cespi@cespi.it – web: www.cespi.it

Il policy paper è stato realizzato grazie alla collaborazione congiunta tra ActionAid International Italia Onlus e CeSPI. In particolare il policy paper è stato redatto da Flavia Piperno con la supervisione di Andrea Stocchiero e il contributo di diversi ricercatori del CeSPI: Sebastiano Ceschi, Isabella Corvino, Lorenzo Coslovi, Anna Ferro, Daniele Frigeri, Sarah Hassan, Petra Mezzetti, e Marco Zupi.

Si ringraziano Luca De Fraia di ActionAid, Sabrina Marchetti e Adelaide Massimi per i loro suggerimenti. Nel testo vengono sintetizzate molte delle riflessioni e raccomandazioni sviluppate da Concord Europa e Concord Italia. L'autrice resta la sola responsabile di eventuali errori e imprecisioni contenuti nel testo.

Infine si ringrazia la Friedrich Ebert Stiftung per il contributo alla stampa.

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY.....	4
CAPITOLO I – I PRINCIPI DEL CO-SVILUPPO.....	6
1.1 I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL CO-SVILUPPO.....	6
1.2. PRINCIPALI LIMITI NELLE PRATICHE DI CO-SVILUPPO.....	11
CAPITOLO II – UNIONE EUROPEA E CO-SVILUPPO: PASSI AVANTI E CONTRADDIZIONI	12
2.1 - L’APPROCCIO GLOBALE SULLA MIGRAZIONE E LA MOBILITA’: UN PASSO AVANTI NELLA NARRATIVA SUL CO-SVILUPPO.....	12
2.2. UNIONE EUROPEA E CO-SVILUPPO: LO SCARTO TRA LA NARRATIVA E L’IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE	15
CAPITOLO III - RACCOMANDAZIONI PER UNA POLITICA DI CO-SVILUPPO COERENTE E COSMOPOLITICA	18
3.1 - INTEGRARE L’OBIETTIVO DELLA MIGRAZIONE PER IL CO-SVILUPPO NELL’AGENDA DI SVILUPPO POST-2015 DELLE NAZIONI UNITE.....	18
3.2 RAFFORZARE LA COERENZA TRA NARRATIVA E PRASSI NELL’APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E MOBILITA’	19
3.2.1 PRIMO PILASTRO: ORGANIZZARE E AGEVOLARE LA MIGRAZIONE LEGALE E LA MOBILITA’	20
3.2.2 SECONDO PILASTRO: PREVENIRE E RIDURRE LA MIGRAZIONE IRREGOLARE E LA TRATTA DI ESSERI UMANI.....	23
3.2.3 TERZO PILASTRO: PROMUOVERE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E RAFFORZARE LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI ASILO	24
3.2.4 QUARTO PILASTRO: AUMENTARE L’INCIDENZA DELLA MIGRAZIONE E DELLA MOBILITA’ SULLO SVILUPPO	25
3.3 – RACCOMANDAZIONI PER L’ITALIA.....	29

EXECUTIVE SUMMARY

Le dinamiche migratorie che interessano l'Europa si stanno rapidamente trasformando. Dall'inizio della crisi economica nel 2008, la crescita dei flussi migratori per lavoro provenienti dai paesi terzi e diretti all'Europa è rallentata, mentre è aumentata ad un ritmo sostenuto la migrazione intra-europea, proveniente non solo dai nuovi paesi membri dell'Est Europea, ma anche dai paesi dall'Europa del Sud, tra cui l'Italia¹. Contestualmente, nonostante i limiti imposti da politiche migratorie rigide, che frenano la mobilità in uscita oltre che in entrata, aumentano i flussi di ritorno (da non intendersi solo in termini di ritorno definitivo) e più in generale i tentativi di sfuggire alla disoccupazione, alla sotto-occupazione e ad una crescente precarietà attraverso strategie transnazionali. Diviene dunque sempre più importante ragionare in termini di mobilità in entrata e in uscita, piuttosto che di 'immigrazione'. Al tempo stesso diventa ancora più stringente guardare alle migrazioni attraverso la lente del transnazionalismo: integrazione e reintegrazione, mobilità e ritorno sono aspetti che richiedono, sempre di più, di essere gestiti non come elementi separati e opposti, ma al contrario attraverso una strategia comune, coerente e cosmopolitica.

I cambiamenti dei movimenti migratori non sono solo del contesto europeo, ma rappresentano una caratteristica fondamentale anche delle migrazioni sud-sud, e verso i paesi emergenti. Con la globalizzazione dunque il tradizionale schema delle migrazioni dai cosiddetti paesi poveri a quelli ricchi, sfuma e si ristrutturava in termini più policentrici e di mobilità in continuo divenire. Allo stesso modo le politiche migratorie vincolate ai confini delle sovranità territoriali degli Stati-nazione mostrano sempre più la loro insufficienza rispetto a dinamiche economiche e finanziarie internazionali. La crescente transnazionalità dei flussi, tra cui quelli delle persone, esige un approccio più cooperativo, a livello regionale e multilaterale, e di tipo cosmopolitico nel momento in cui si vuole sostenere le relazioni sul riconoscimento dell'universalità dei diritti umani.

In questo contesto trova terreno fertile una rinnovata riflessione sul co-sviluppo, che sia fondata sull'approccio dei diritti umani (Human Rights Based Approach) e che faccia tesoro della nuova narrativa europea sull'approccio globale (Global Approach to Migration and Mobility, GAMM), superandone però gli attuali deficit e le incoerenze nella pianificazione strategica e nell'azione pratica.

Il presente documento avanza una serie di riflessioni e raccomandazioni che si indirizzano al governo italiano affinché si faccia promotore di politiche su migrazioni e sviluppo sulla base di una strategia sul co-sviluppo a livello nazionale ed europeo, valorizzando a pieno il proprio ruolo nell'ambito del Semestre di Presidenza Europea ed in vista del Consiglio europeo di Dicembre 2014. La nostra riflessione nasce dalla collaborazione tra ActionAid e CeSPI e si propone come strumento che possa nutrire una posizione della Piattaforma italiana della rete europea Concord (ONG europee per lo sviluppo) in materia di migrazione e sviluppo.

Nel **primo capitolo** evidenziamo come le politiche di 'co-sviluppo' (più spesso i progetti, vista la mancanza di una strategia sull'argomento nella maggior parte degli Stati Membri), nonostante i limiti e le contraddizioni che le hanno accompagnate, abbiano avuto l'indiscutibile merito di impiegare concetti che dovrebbero essere considerati imprescindibili nel governo delle migrazioni globali. Si tratta dei concetti di: agency dei migranti e delle loro associazioni, transnazionalismo, cosmopolitismo reale

¹ Secondo dati OCSE (International Migration Outlook 2013) l'immigrazione permanente verso tutti i paesi OCSE è cresciuta del 2% tra il 2010 e il 2011; la libera circolazione all'interno dell'Unione Europea è cresciuta, nello stesso periodo, del 15%.

(centrato sulla necessità di cooperazione transnazionale per gestire le sfide e le opportunità comuni in contesti di forte interdipendenza), coerenza tra settori e tra la dimensione interna ed esterna delle politiche. Argomentiamo pertanto che il co-sviluppo non possa essere considerato una moda passeggera, né una branca della cooperazione allo sviluppo (per quanto tale aspetto resti fondamentale); al contrario dovrebbe costituire la visione complessiva su cui incardinare, più in generale, la politica esterna sulle migrazioni, così come la politica sull'immigrazione, finalizzate allo sviluppo umano.

Nel **secondo capitolo**, a partire da un'analisi dell'approccio Globale sulla Migrazione e la Mobilità (GAMM), analizziamo come la narrativa dell'Unione Europea, ed in particolare della Commissione, si sia evoluta nel tempo fino a comprendere gran parte dei concetti sopracitati. Tuttavia, quando si passa dall'analisi della narrativa a quella delle raccomandazioni e degli interventi operativi promossi dall'Unione Europea, emerge una forte resistenza a tradurre un approccio culturale illuminato in una prassi politica altrettanto aperta e consapevole. In particolare, i principi di coerenza e cosmopolitismo sembrano infrangersi di fronte ad una politica che ripropone una netta separazione tra interessi di politica interna e interessi dei contesti di origine, rinunciando di fatto ad una visione sistemica dei fenomeni migratori e del loro impatto.

Il **terzo capitolo** è interamente dedicato alle raccomandazioni di policy che rivolgiamo all'Europa e all'Italia. Riteniamo che, al di là delle singole sperimentazioni, servano strategie che facciano realmente propria la narrativa europea e i principi del co-sviluppo. Il primo passo che l'Italia e gli altri principali paesi europei di destinazione di flussi migratori devono compiere è riconoscere, e comunicare, la propria parte di vincita nei processi migratori, spesso trascurata per motivi elettorali. Il secondo passo è lavorare su strategie che non celino, ma al contrario evidenzino, la reciprocità degli interessi coinvolti, a livello transnazionale, nella gestione delle migrazioni (sia per quanto riguarda le opportunità che le sfide). Proprio questo, come si vedrà, è l'anello debole che mette in luce i conflitti e l'asimmetria delle relazioni. Rileviamo, inoltre, come pensare le migrazioni a livello transnazionale, facendo propri i principi del co-sviluppo, porti ad un necessario sforzo di riconciliazione degli estremi: ad esempio a strategie di integrazione che includano i processi di reintegrazione nei contesti di origine o a piani per il ritorno e la mobilità.

CAPITOLO I – I PRINCIPI DEL CO-SVILUPPO

Quasi tutti i problemi fondamentali che affliggono la vita quotidiana delle popolazioni e vengono drammatizzati dai mass media hanno un fianco aperto nella dimensione globale - essi possono essere affrontati solo nelle associazioni e nelle istituzioni transnazionali. (...) Si pone la questione: quali condizioni e quale dinamica rendono possibile questo mutamento di percezione? (...) Da questo punto di vista non si tratta più di un problema di interessi, ma di un problema di percezione, costruzione, trasformazione degli interessi" (Beck e Grande, 2006, pp. 204-205)

1.1 I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL CO-SVILUPPO

Fino alla metà del 2000 il binomio migrazione - sviluppo è stato principalmente visto come quell'area di ricerca e policy making che considera l'impatto della migrazione sullo sviluppo dei paesi di origine. La Comunicazione della Commissione Europea del 2005 sull'Approccio Globale in materia di Migrazione (GAM)² ripropone questa visione di fondo evidenziando come le rimesse, la migrazione qualificata e il coinvolgimento della diaspora per lo sviluppo locale possano avere un impatto positivo sui contesti di origine.

Nel 2006, l'High Level Dialogue su Migrazione e Sviluppo delle Nazioni Unite ha promosso una visione più estesa del rapporto tra migrazione e sviluppo, in grado di considerare l'impatto delle migrazioni contestualmente sui paesi di destinazione e di origine. Nella sintesi finale si sottolinea, infatti, come la migrazione 'se sostenuta da un adeguato insieme di politiche' possa costituire 'una forza positiva per lo sviluppo dei paesi di origine e di destinazione'³. La Commissione Europea nell'Approccio Globale in materia di migrazione e di mobilità del 2011 affronta la questione nei medesimi termini, sancendo che 'bisogna aumentare la consapevolezza, spesso ancora limitata, dell'importanza delle questioni migratorie per lo sviluppo, sia nell'UE che nei paesi partner'⁴

Il binomio Migrazione e sviluppo, nel dibattito internazionale, comincia così ad essere riconosciuto, in termini di co-sviluppo, di sviluppo reciproco, anche se questo termine non viene utilizzato ufficialmente e permangono forti ambiguità.

Riferendosi sia al contesto internazionale che dei singoli Stati Membri, un recente studio promosso da ECDPM e ICMPD evidenzia che: 'nonostante il dichiarato obiettivo della triplice vincita (per i migranti, i paesi di origine e destinazione) l'attenzione è stata principalmente rivolta ai contesti di origine, e vi è stata minore attenzione ai paesi di destinazione, sia in termini di impatto positivo sullo sviluppo che di condizioni, nei paesi di arrivo, necessarie per migliorare l'impatto delle migrazioni nei paesi di origine. La questione dell'integrazione è stata ampiamente ignorata e il binomio migrazione-sviluppo è stato criticato per non incorporare adeguatamente l'approccio basato sui diritti'⁵. Più in

² Commissione Europea (2005), op. cit.

³ President of the General Assembly, Note by the President of the General Assembly. Summary of the high-Level Dialogue on International Migration and Development, Note by the president of the General Assembly (A/61/515), 2006. Per una ricostruzione del dibattito su migrazione e Sviluppo si veda: ECDPM e ICMPD (2014), Migration and development policies and practices, SDC 2013 e Fanjul, G., Europe beyond Aid: assessing European Commitment to Migration, Center for Global Migration.

⁴ Commissione Europea (2011 c) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L'Approccio Globale in Materia di Migrazione e Mobilità, COM (2011) 743 definitivo, p. 21

⁵ T.d.A da ECDPM e ICMPD, op. cit., p. 27

generale manca un consenso su quali siano esattamente le relazioni tra migrazioni e sviluppo, le politiche necessarie a sostenerle e gli obiettivi su cui bisogna puntare. Tali ambiguità sono riscontrabili anche nei paesi che, come l'Italia, la Francia e la Spagna, hanno adottato la nozione di co-sviluppo per definire il binomio migrazione-sviluppo.

Anche il dibattito scientifico, come evidenziato da autori come Castles e Delgado Wise⁶ o De Haas⁷, ha di fatto ruotato intorno al confronto tra coloro che ponevano in evidenza gli aspetti positivi della migrazione sullo sviluppo dei paesi di origine e coloro che invece enfatizzavano l'impatto negativo, conseguente a fenomeni quali la fuga di cervelli, l'uso improduttivo delle rimesse, il diffondersi di una cultura dell'emigrazione e la crescente dipendenza dai paesi del Nord. De Haas, in particolare, ha ricostruito come, dal dopo guerra ad oggi, tale dibattito abbia oscillato anche in base al paradigma politico dominante e alle diverse congiunture economiche. Per questo tale paradigma è stato equiparato ad un pendolo.

Nonostante il dibattito resti tuttora lontano da una soluzione univoca, nel presente capitolo intendiamo estrapolare alcuni principi nati nel solco della riflessione e della prassi sul binomio migrazione e sviluppo, che a nostro parere costituiscono delle chiavi di lettura fondamentali attraverso cui analizzare i processi migratori e le politiche atte a governarli.

Questi principi, nella visione qui proposta, si legano al concetto di co-sviluppo inteso come orizzonte di policy che non riguarda solo lo sviluppo dei paesi di origine ma la regolazione virtuosa (per gli stessi paesi di destinazione) di un fenomeno globale (la migrazione) che genera molteplici interdipendenze tra gli Stati e i contesti locali che ne sono coinvolti. Il co-sviluppo viene qui inteso in un'accezione normativa e positiva.

Tali principi sono:

1. Il transnazionalismo: Nella prospettiva del transnazionalismo i migranti vengono visti come inseriti attivamente in relazioni multiple, ancorate contemporaneamente a più di un territorio⁸. Si tratta di un fenomeno assolutamente multidimensionale che spazia dal terreno sociale e politico a quello economico e finanziario. Diverse politiche e progetti su migrazione e sviluppo hanno riconosciuto questa dimensione transnazionale, applicandola ad una regolazione dei processi migratori centrata sul migrante. Nella trattazione che segue metteremo in evidenza come politiche che non riconoscono il transnazionalismo dei migranti (ad esempio il programma di ritorno volontario assistito, che concepisce il fenomeno del ritorno come una traiettoria a senso unico) restano deboli e poco efficaci.

Nel 2014 il CeSPI, nell'ambito del progetto 'Perù Due Sponde', ha disegnato un modello di valorizzazione delle rimesse che tiene in alta considerazione il transnazionalismo dei migranti, ed in particolare il simultaneo desiderio di inclusione finanziaria nei contesti di arrivo e di origine. A partire da questa prospettiva, il progetto ha posto in collegamento operatori finanziari italiani e peruviani attraverso Piattaforme finanziarie. Nella Piattaforma, in fase di realizzazione in questi mesi oltre che in Perù anche in Ecuador e Senegal, è stato definito l'assetto migliore, sotto il profilo tecnico ed economico, per consentire l'inclusione finanziaria dei migranti e delle loro famiglie, l'accumulo del risparmio e l'offerta di pacchetti di servizi finanziari a livello transnazionale, e il sostegno dell'imprenditoria locale, in particolare l'imprenditoria sociale.

⁶ Castles S. e Delgado Wise R. (a cura di), *Migration and development: perspectives from the South*, IOM, Ginevra 2007

⁷ De Haas, H (2012) The migration and development pendulum. A critical view on research and policy, *International Migration*, Vol. 50, Issue 3

⁸ Levitt, P., Glick Shiller, N. (2004) Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society, in *International Migration Review*, 38(3)

2. Il concetto della tripla vincita: Il binomio migrazione e sviluppo, specie nelle elaborazioni più recenti, fa riferimento, come abbiamo accennato sopra, a processi di sviluppo in grado di coinvolgere simultaneamente paesi di origine, di transito e destinazione, e gli stessi migranti e le loro famiglie. Ci si riferisce, inoltre, alla possibilità di gestire le opportunità e le sfide comuni indotte dal processo migratorio attraverso politiche cooperative; e all'analisi dei complessi legami di interdipendenza che si vengono a creare tra i sistemi delle diverse sponde dei processi migratori. Questa riflessione introduce, di fatto, il concetto di co-sviluppo, in particolare nell'accezione proposta negli anni novanta (riprendendo elaborazioni degli inizi degli anni ottanta) per la politica francese da Sami Naïr⁹, allora Segretario interministeriale per il Co-sviluppo e migrazioni, che è stata poi ampiamente utilizzata anche in Spagna¹⁰ e in Italia¹¹, peraltro con estensioni ben al di là del riferimento al nesso tra migrazioni e sviluppo¹², anche con giudizi molto critici rispetto al suo significato e uso¹³. Si tratta di un concetto che può essere posto in relazione a quello di cosmopolitismo reale enucleato da Ulrich Beck che parte dalla consapevolezza dell'esistenza di eventi mondiali, frutto di 'un'interconnessione sempre più stretta degli spazi d'azione e di vita, che non possono più essere colti con gli strumenti e le categorie di pensiero e azione dello Stato Nazionale'¹⁴. In quest'ottica diventa: 'razionale superare la contrapposizione binaria amici-nemici, riconoscere l'altro come partner nella cooperazione e come compagno nel gioco democratico, non considerarlo come nemico da annientare'¹⁵. Tutto questo implica una riconsiderazione degli interessi in un'ottica di doppia (o tripla) vincita: 'c'è un egoismo degli interessi cosmopolitici. Chi integra il punto di vista degli altri nel proprio contesto di vita ottiene una maggiore conoscenza di sé e degli altri'¹⁶, e di fatto la possibilità di gestire processi sovra-nazionali. Il co-sviluppo ruota attorno al concetto di 'egoismo degli interessi cosmopolitici': presuppone l'analisi dell'impatto delle migrazioni nei contesti di origine, al fine di includere il punto di vista dell'altro (in questo caso, i paesi di emigrazione) nelle politiche dei paesi ricettori e conseguire una maggiore efficacia ed equità nel governo delle migrazioni. Il concetto di triplice vincita, riferendosi simultaneamente a paesi di origine (e/o transito) e destinazione, ha inoltre mostrato la necessità di un'integrazione tra la dimensione interna ed esterna delle politiche migratorie e per lo sviluppo.

Prima di proseguire, è necessario tuttavia chiarire che il principio della triplice vincita non è equiparabile al concetto semplicistico di una politica armonica, che non scontenti nessuno e che non è consapevole delle contraddizioni e dei dilemmi esistenti. A livello nazionale e transnazionale, il conflitto tra gruppi portatori di interessi contrapposti è ineliminabile, ed ognuna delle politiche

⁹ Naïr, S. (1997), Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires, Mission interministérielle « migrations/codéveloppement », ministère des Affaires étrangères, Parigi.

¹⁰ Solo a mo' di esempio, si veda: Vidal, P., Martínez, S. (2008), An approach to codevelopment. The transnational migrating community: protagonist of codevelopment, ISTR 8th International Conference, Observatorio del Tercer Sector, Barcellona.

¹¹ Tra gli altri, si veda: Ceschi S. e Stocchiero A. (a cura di) (2006), Relazioni transnazionali e co-sviluppo. Associazioni e imprenditori senegalesi tra Italia e luoghi di origine, L'Harmattan, Torino; Chaloff J. (2007), "Co-development: a myth or a workable policy approach?", in Jandl M. (ed.), Innovative Concepts for Alternative Migration Policy, Amsterdam University Press, pp. 59-66; Mezzetti P. e Ferro A. (2008), "Politiche municipali per il cosviluppo. Esperienze europee a confronto e benchmarking del Bando sul cosviluppo del Comune di Milano, 2007-2008", Working Paper n.49, CeSPI, Roma.

¹² Per esempio, con riferimento più in generale al cosviluppo come rapporto "a somma positiva", tra i processi di sviluppo del sud e del nord, attraverso partenariati tra territori che combinano attività di cooperazione allo sviluppo e attività di internazionalizzazione economica, quindi paradigma di riferimento per la cosiddetta cooperazione decentrata, si veda: Ianni, V. (a cura di) (2006), Partenariato territoriale e cosviluppo come orizzonte strategico. Cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e promozione della cultura di pace: le attività della Regione Marche negli anni 2002-2005, Regione Marche-OICS, Roma.

¹³ Bayard, J-F (2007), "En finir avec le codéveloppement", Alternatives économiques, no 257.

¹⁴ Beck, U. (2013) Europa tedesca. La nuova geografia del potere, Laterza, Roma, 2013, p. 22

¹⁵ Beck, U., op. cit., p. 35.

¹⁶ Beck U., Grande, E. (2004) L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità, Carocci, Roma, p. 28

promosse in campo migratorio è soggetta a costi e criticità. La mobilità, in sé, è anche un costo per i paesi di origine e destinazione, è oggetto di competizione crescente tra paesi alla ricerca di risorse umane (specie qualificate), indispensabili per il proprio sviluppo, apre il fianco a nuovi orizzonti di concorrenza e conflitto sociale all'interno degli Stati Nazione. Non si tratta qui di negare il conflitto tra interessi divergenti, acuito da condizioni di potere differenti a livello globale. Si sottolinea, piuttosto, la necessità di gestire l'inevitabile interdipendenza tra Stati, che la migrazione così come gli altri processi globali comportano, in una prospettiva che tenga conto degli equilibri internazionali e favorisca la reciprocità degli interessi. Il concetto di tripla vincita trae legittimazione dal riconoscimento di tale interdipendenza e dalla lettura dei processi migratori come aventi effetti simultanei a livello transnazionale. Si riconosce, in questa prospettiva, la necessità di politiche cooperative che uniscano interessi convergenti dislocati nel mondo, ma in relazione reciproca, come nel caso sotto esposto; oppure promuovano una condivisione dei costi associati alle migrazioni, in un'ottica di sistema.

La promozione di **Centri-Servizio Gemelli** da parte dell'ONG Soletterre è un tipico caso di progetto di co-sviluppo che esalta la triplice vincita. I Centri Servizio offrono consulenza legale, lavorativa e familiare in alcuni contesti di arrivo e di origine. Lavorano con team di operatori speculari e collegati in Italia, Ucraina e Ecuador. La capacità di lavorare a livello transnazionale rende possibile accompagnare la programmazione familiare delle migrazioni: i processi di ricongiungimento, di ritorno, di utilizzo delle rimesse, di vita a distanza. Si tratta dunque di un servizio che produce un impatto simultaneo nei contesti di origine e destinazione e aumenta il benessere dei singoli membri della famiglia transnazionale. Segnaliamo anche il progetto **SCOPE**, grazie al quale il Consorzio Gino Mattarelli-CGM (che racchiude oltre 1000 cooperative sociali) ha stretto un gemellaggio con l'Unione delle Cooperative Polacche ZLSP (National Auditing Union of Workers' Cooperatives). L'obiettivo era quello di promuovere percorsi di circolarità della manodopera nel settore sanitario e della cura all'interno del circuito transnazionale, solidale e protetto costituito da reti cooperative sociali collegate a cavallo tra paesi di origine e destinazione.

3. L'agency dei migranti¹⁷: le politiche di migrazione e sviluppo ruotano attorno ad un approccio centrato sul migrante e valorizzano il protagonismo dei singoli individui e delle associazioni della diaspora. In moltissimi contesti europei sono stati promossi progetti tesi a rafforzare le competenze così come le capacità organizzative e politiche delle associazioni, il loro ruolo nell'orientamento e nella definizione di interventi di sviluppo nei contesti di origine e, in alcuni casi, il loro investimento diretto nello sviluppo locale. Promuovendo il rafforzamento delle associazioni della diaspora come agenti di sviluppo locale, spesso in partenariato con associazioni/organizzazioni non governative e del terzo settore, i progetti che ruotano attorno al nesso migrazione-sviluppo hanno conseguito l'obiettivo indiretto di rafforzare il ruolo e la riconoscibilità della diaspora nelle società di destinazione, e i processi di convivenza e partecipazione democratica che fanno perno su associazioni forti. L'analisi delle buone pratiche di co-sviluppo, che deve essere ulteriormente approfondita per valutarne i risultati nel lungo periodo, dimostra a questo stadio che l'efficacia dei progetti è direttamente proporzionale al coinvolgimento attivo dei migranti¹⁸.

Il progetto **Fondazioni 4 Africa** – Senegal costituisce una esperienza molto interessante come pratica tesa a favorire la partecipazione delle associazioni di migranti a progetti di sviluppo nei contesti di origine. Le associazioni sono state infatti coinvolte nella fase di progettazione (e nelle ri-progettazioni a cadenza annuale) e hanno avuto la responsabilità delle azioni condotte al pari delle ONG. Contemporaneamente sono state destinatarie di attività di capacity building grazie alla formazione in aula e alla collaborazione diretta con le ONG¹⁹.

¹⁷ Il termine 'agency' fa riferimento al concetto coniato da Sen e Nussbaum, inteso come persona che autodetermina il proprio destino, libera di scegliere e capace di ottenere i funzionamenti che considera importanti. Il richiamo al ruolo strategico di agency si trova nel background paper di sintesi del CeSPI a cura di M. Zupi (2014 a) Per una nuova "Vision on the post-2015 development agenda".

¹⁸ Ceschi, S. (a cura di) (2012) Movimenti migratori e percorsi di cooperazione. L'esperienza di co-sviluppo di Fondazioni 4 Africa-Senegal, Carocci, Roma

¹⁹ Mezzetti, P. (2012) Partecipazione e associazionismo dei migranti: fattori di influenza e traiettorie delle associazioni senegalesi in alcuni contesti locali in Italia, in Ceschi, S., op cit.

Un'ulteriore esperienza d'interesse, sotto questo profilo, è il programma del Comune di Milano **“Milano per il co-sviluppo”**, che ha lanciato tre call nel periodo 2007-2013 a cui potevano accedere le associazioni della diaspora in partenariato con soggetti del territorio lombardo per realizzare progetti di sviluppo tra contesti locali di origine e destinazione per un ammontare totale di oltre 4,5 milioni di Euro. Questo programma ha dato buoni risultati sul contesto milanese, permettendo a diverse organizzazioni della diaspora di sperimentarsi, e di essere legittimate, come attori protagonisti di processi di cooperazione e di integrazione. Più differenziati sono risultati i progetti nei contesti di origine.

4. Coerenza tra le politiche e tra i livelli di governo: il binomio migrazione-sviluppo ha proposto un superamento della concezione securitaria della migrazione, svelando e promuovendo i legami profondi tra politiche migratorie e politiche di sviluppo. Contestualmente è stato valorizzato il legame tra promozione della migrazione nell'ambito di processi di sviluppo dei contesti di origine e processi di inclusione sociale nei contesti di arrivo (semplificando: associazioni più forti grazie a relazioni stabili con i paesi di origine promuovono processi di integrazione nei contesti di arrivo; migranti più inseriti nel contesto di arrivo hanno maggiori risorse economiche, sociali ed umane da investire nei contesti di origine). Si sancisce e si persegue, dunque, la necessità di una coerenza intersettoriale che lega politiche migratorie, politiche sociali, politiche di sviluppo ed interessi interni ed esterni. Una visione intersettoriale e transnazionale impone, a sua volta, la necessità di coinvolgere una pluralità di soggetti a diversi livelli (i.e. diversi dipartimenti all'interno delle istituzioni locali, imprese, istituti bancari, associazioni di categoria, associazioni di immigrati, governi dei paesi di origine, etc.).

L'esperienza **MIDA**-Migration for Development in Africa ha tratto la sua forza proprio dalla messa in rete di una molteplicità di attori attivi a livello locale con l'obiettivo di rafforzare i progetti imprenditoriali dei migranti a cavallo tra paesi di origine e di arrivo. L'attività di ricerca sociale è stata cruciale per l'individuazione e messa in rete degli attori strategici e per il monitoraggio delle pratiche migliori. In concreto, Mida (lanciata in Italia da OIM con l'assistenza del CeSPI nel 2001) ha promosso la valorizzazione delle rimesse ai fini del risparmio e dell'investimento; la valorizzazione delle iniziative economiche transnazionali dei migranti - non condizionate al ritorno; la valorizzazione dei progetti di sviluppo delle associazioni dei migranti attraverso il coinvolgimento della cooperazione decentrata italiana.

Infine, questi principi rimandano al dibattito sui modelli di sviluppo. In questo documento è impossibile entrare nel merito di questo dibattito, è evidente comunque come l'approccio al co-sviluppo qui inteso, si fonda su principi di carattere cosmopolita, di universalità dei diritti umani, e di democrazia e libertà sostanziale. E' l'idea di un modello di sviluppo che dovrebbe portare ad un progressivo superamento delle divisioni Nord-Sud, ad una riduzione delle disuguaglianze tra paesi e tra cittadini all'interno degli stessi paesi, alla promozione della migrazione sempre più come effettiva libera scelta di tutti, senza costrizioni, al superamento della distinzione tra cittadini di serie A e di serie B, tra autoctoni e stranieri, verso politiche universali accessibili a tutti. L'analisi mostra come i migranti siano oggetto di relazioni di sfruttamento a livello criminale, si pensi alla tratta degli esseri umani, così come nei sistemi produttivi dove non vengono rispettati i diritti più elementari, dal settore agricolo a quello della manifattura e dei servizi. D'altra parte i migranti sono un soggetto portatore di istanze di cambiamento che chiede riconoscimento e diritti di partecipazione. Questo motiva la spinta alla trasformazione politica, economica e sociale. Una trasformazione che peraltro dovrebbe integrare sempre di più la questione ambientale, rappresentando la condizione di vita fondamentale che, a causa del cambio climatico, interagirà in modo crescente con le migrazioni.

1.2. PRINCIPALI LIMITI NELLE PRATICHE DI CO-SVILUPPO

A margine di questa riflessione è necessario specificare che non sempre questi principi sono stati applicati con coerenza. I progetti di migrazione e sviluppo, anche nei paesi che hanno fatto proprio il concetto di co-sviluppo, sono infatti rimasti spesso intrappolati in un'ambiguità di fondo: hanno puntato sulla 'valorizzazione dei migranti per lo sviluppo dei paesi di origine', piuttosto che sullo sviluppo comune (win win win process).

Al tempo stesso, la valorizzazione dell'associazionismo migrante ha, sovente, rivelato delle forti criticità. A parte casi di eccellenza, tali associazioni hanno generalmente preso parte a progetti di cooperazione allo sviluppo con un impatto ridotto sui contesti di origine. Le fragili competenze gestionali, di monitoraggio, di progettazione delle associazioni e un impegno spesso volontario anziché retribuito, sono stati fattori alla base di profonde asimmetrie con gli altri attori autoctoni coinvolti nei programmi (ONG, Centri di ricerca). Inoltre il ruolo che le associazioni potevano giocare nei contesti di destinazione oltre che di origine (ad esempio come attrici di democrazia partecipata e sussidiarietà orizzontale nei processi di integrazione) è stato rafforzato più come effetto indiretto del coinvolgimento in progetti di cooperazione allo sviluppo che attraverso strategie dirette.

Infine, anche il principio di coerenza si è rivelato spesso debole nella sperimentazione, in quanto anche nei progetti di migrazione e sviluppo si è spesso riprodotta una compartimentazione tra settori e obiettivi, e tra dimensione interna ed esterna. Non solo, come appena accennato, lo sviluppo è stato quasi unicamente inteso nel senso della cooperazione, e quindi vi è stato poco *mainstreaming* delle relazioni tra migrazione e altre politiche di sviluppo (i.e. sviluppo sociale, economico, del lavoro, commerciale, etc.); inoltre, i diversi dipartimenti difficilmente si sono posti in relazione sinergica tra loro ed è mancata una visione bilaterale nella regolazione dei processi migratori. Tipicamente, ad esempio, le politiche di ritorno sono state scisse dalle politiche di reclutamento anziché convergere in una visione unica della mobilità, disponibile a valorizzare la funzione bi-nazionale di servizi di formazione e orientamento al lavoro.

Nonostante questi limiti, l'approccio del co-sviluppo, e i principi sopra-esposti, costituiscono, a nostro parere, un orizzonte essenziale per la sperimentazione e costruzione di politiche coerenti, di fondamentale importanza. Riteniamo che tale approccio debba entrare a far parte, in modo strutturale e non transitorio, delle politiche di gestione delle migrazioni (specialmente sul fronte internazionale) e per lo sviluppo, e dei relativi processi di monitoraggio e valutazione.

CAPITOLO II – UNIONE EUROPEA E CO-SVILUPPO: PASSI AVANTI E CONTRADDIZIONI

2.1 - L'APPROCCIO GLOBALE SULLA MIGRAZIONE E LA MOBILITA': UN PASSO AVANTI NELLA NARRATIVA SUL CO-SVILUPPO

L'Unione Europea, e in particolare la Commissione Europea, a partire dalla revisione dell'Approccio Globale alla Migrazione (che diventa 'Approccio Globale alla Migrazione e alla Mobilità – GAMM – COM 2011 743 final) adotta una narrativa sul nesso tra migrazioni e sviluppo che, sotto molti aspetti, appare fortemente avanzata.

A - L'affermarsi di una narrativa orientata verso un'Europa cosmopolita

Tra i passi avanti che vanno considerati, vi è il richiamo, data la dimensione globale della migrazione, alla necessità di una collaborazione con i paesi di origine per giungere ad una regolazione efficace del fenomeno: 'L'integrazione degli aspetti di politica estera nella politica migratoria europea e il rafforzamento dei legami tra dimensione interna ed esterna è vitale. Le materie gestite dalla DG Home Affairs devono essere ancorate al complesso della politica estera europea con l'obiettivo di facilitare i legami e la cooperazione con i paesi terzi. In questa prospettiva: va rafforzata la cooperazione e il coordinamento tra i diversi attori; vanno valorizzati i vantaggi offerti dalla visione d'insieme sulle relazioni esterne, assicurata dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE); deve essere promosso il possibile contributo delle Delegazioni UE'' (che fanno riferimento a tale servizio, ndr)²⁰.

La prospettiva bifocale sfuma, almeno sul piano narrativo, la netta differenziazione tra interesse egoistico ed altruistico, in quanto la collaborazione con l'esterno, e dunque lo sguardo sull'altro, si impone come strumento necessario per assicurare una risposta al proprio bisogno interno. E' un'apertura, senza precedenti, ad una visione di cosmopolitismo reale che mostra la collaborazione tra stati come strumento irrinunciabile di *real politik*²¹.

L'Agenda Europea per l'Integrazione dei cittadini dei paesi Terzi²², pubblicata nel 2011, supera un tabù in tal senso. Espandendo un concetto già embrionalmente presente nel 4° principio base²³, essa afferma che la collaborazione con i paesi terzi, è necessaria anche per assicurare l'integrazione dei cittadini stranieri nei territori dei paesi membri. Gli obiettivi di politica sociale, che per lunghissimo tempo, sono stati considerati come unicamente pertinenti agli interessi interni ad un determinato Stato-nazione, e dunque alla dimensione interna delle politiche, si aprono a una dimensione globale. La serena convivenza all'interno di una società sempre più transnazionale, necessita di politiche portate avanti anche in altri territori.

²⁰ TdA da: European Commission (2014), Report from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility - 2012-2013, COM(2014) 96 final, 2014, p. 19

²¹ Il concetto di cosmopolitismo reale come sinonimo di *realpolitik* è affrontato da U. Beck e E. Grande nei volumi 'L'Europa Cosmopolita' (Carocci, 2004) e da U. Beck in diversi altri saggi come 'Power in the Global Age' (2005) e *Cosmopolitan Vision* (2006). In un articolo Beck commenta la sua stessa teoria sul cosmopolitismo reale nei seguenti termini: 'E' imperativo che la massima della *real politik* basata sullo Stato-Nazione sia sostituita con la massima della *realpolitik* cosmopolita. Più le nostre attività e strutture politiche diventano cosmopolitiche, più saranno efficaci nel promuovere gli interessi nazionali, e maggiore sarà il potere individuale in questa epoca globale' (<http://www.ulrichbeck.net-build.net/index.php?page=cosmopolitan>).

²² European Commission (2011a), Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011) 455 final

²³ Council of the European Union (2004), Press Release, 14615/04 (Presse 321). Il quarto principio base afferma l'opportunità di rafforzare le competenze utili al processo di integrazione (conoscenza civica, storica, linguistica, etc) già prima della partenza.

In questa dimensione, il ‘co-sviluppo’, e il principio di triplice vincita (sviluppo comune) in cui si identifica, sebbene non espressamente menzionato nei documenti della Commissione, caratterizza, sul piano narrativo, tutti i pilastri dell’Approccio Globale (GAMM), e non solo l’asse su migrazione e sviluppo. A questo proposito nella Comunicazione del 2011 si chiarisce che: ‘La Commissione ha insistito sulla necessità che l’UE potenzi le sue politiche esterne in materia di migrazione, stringendo con i paesi terzi partenariati che affrontino le questioni legate alla migrazione e alla mobilità in modo tale da rendere la cooperazione vantaggiosa per entrambe le parti’.²⁴

Del resto la Commissione, non manca di considerare che il vantaggio è anche dei paesi ricettori: ‘nonostante la crisi economica e i tassi di disoccupazione attuali, i paesi europei registrano in alcuni settori specifici, come il sanitario e lo scientifico-tecnologico, carenze di forza lavoro a cui non può sopperire la forza lavoro nazionale. (...). La migrazione ha già un ruolo cruciale nell’UE: nel 2010 l’immigrazione netta ha contribuito alla crescita demografica con 0,9 milioni di persone, pari al 62 % della crescita totale della popolazione’.

B - La narrativa sulla coerenza

La prospettiva bifocale si affianca ad un secondo principio che è essenziale nell’approccio globale: quello di coerenza politica. Si tratta di un principio che affonda le proprie radici nella nozione di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (Policy Coherence for Development – PCD) lanciata dall’ottavo Millennium Development Goal (‘Global Partnership for Development’)²⁵. L’obiettivo della PCD ha portato l’Europa²⁶ e diversi Stati membri a promuovere meccanismi di coordinamento intersettoriale e inter-dipartimentale, affinché le diverse politiche che impattano sullo sviluppo dei paesi poveri (tra cui quella migratoria) non siano in contraddizione tra loro e, al contrario, convergano sull’obiettivo della riduzione della povertà in tali paesi.

Il concetto di coerenza nelle politiche di migrazione e sviluppo, tuttavia, non si risolve unicamente nel nesso tra migrazione e cooperazione allo sviluppo e dunque nella nozione di Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (PCD), il cui focus è l’impatto delle politiche sullo sviluppo dei paesi poveri. Al contrario, si afferma la necessità di valorizzare il nesso tra mobilità e diversi obiettivi di sviluppo prioritari per i paesi di destinazione, oltre che di origine e di transito; si tratta di obiettivi che includono la cooperazione allo sviluppo, ma non si esauriscono in essa, estendendosi anche e soprattutto ai processi di sviluppo economico; innovazione; internazionalizzazione; alle politiche del lavoro; al commercio di beni e servizi, etc²⁷.

Questo concetto di coerenza è trasversale a tutto l’Approccio Globale, ed è ribadito anche nel quarto pilastro su migrazione e sviluppo (che pure tende a concentrare il proprio focus sullo sviluppo dei paesi di origine): ‘Per integrare efficacemente la questione della migrazione nella riflessione sullo sviluppo occorre inserire la migrazione nell’intera gamma delle politiche settoriali (in materia di agricoltura, sanità, istruzione, etc.). Parallelamente occorre promuovere iniziative mirate nel settore della migrazione. Bisogna aumentare la consapevolezza, spesso ancora limitata, tra gli operatori del settore, dell’importanza delle questioni migratorie per lo sviluppo, sia nell’UE che nei paesi partner’²⁸.

Il principio della coerenza nelle politiche di migrazione e sviluppo assume risvolti importanti almeno in quattro direzioni: 1) si evidenzia la necessità di un *mainstreaming* della coerenza tra regolazione delle

²⁴ Commissione Europea (2011 c) op. cit., p. 2

²⁵ Questo concetto era già stato coniato a livello europeo nel 1992 (Art. 208 TFEU), poi rafforzato nel trattato di Lisbona e infine inserito nell’European Consensus on Development (2006), e riaffermato nell’Agenda for Change (2011). Si tratta dunque di un processo europeo che ha impresso una spinta anche a livello mondiale (MDG).

²⁶ European Commission (2013 a), Commission staff working DOCUMENT. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, SWD(2013) 456 final

²⁷

²⁸ Commissione Europea (2011 c), op. cit., p. 21

migrazioni e piani/politiche di sviluppo promosse a livello nazionale (da paesi di origine, arrivo e transito); 2) Si richiede un confronto più serrato tra strategie, attori e dipartimenti diversi; 2) Si sottolinea l'obiettivo dello sviluppo dei paesi di arrivo a fianco a quello dello dei paesi di origine 3) Si delinea la possibilità di riflettere, in un'ottica integrata, ai processi di immigrazione ed emigrazione come motore di sviluppo. Queste direttrici emergono in diversi passaggi delle Comunicazioni della Commissione, in cui si ribadisce che: 'incorporare l'immigrazione e l'emigrazione nelle strategie di sviluppo a tutti i livelli è un primo passo vitale per promuovere un quadro di governance che massimizzi il potenziale di sviluppo della migrazione e della mobilità. (...) Maggiori sforzi sono necessari per assicurare che le iniziative di sviluppo europee in settori quali l'impiego, i diritti umani, il commercio, l'agricoltura, l'ambiente siano basati sul pieno riconoscimento del potenziale di una migrazione e di una mobilità ben gestite come motori di progresso socio-economico'²⁹. Nel documento di accompagnamento all'approccio globale si chiarisce, inoltre, che: 'incorporare la migrazione nelle strategie di sviluppo nazionale è un tema che riguarda non solo i paesi di origine, ma anche i paesi di destinazione e transito. (...) Un coordinamento sistematico tra dipartimenti e un dialogo inclusivo con attori diversi dovrebbe essere incoraggiato'³⁰. In un altro passaggio, la Commissione chiarisce che l'approccio globale dovrebbe riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'Unione: 'E' sempre più importante promuovere la governance della migrazione dal punto di vista dello sviluppo a tutti i livelli e migliorare la comprensione del nesso tra sviluppo e migrazione, sia nelle politiche nazionali di migrazione e asilo, sia in altri settori che possono incidere sulla migrazione o essere da questa influenzati'³¹. Questa stessa prospettiva è ben presente nella Strategia Europa 2020 che punta sulla migrazione e la mobilità come processi destinati a contribuire alla vitalità e alla competitività dell'UE (non a caso l'ottavo obiettivo tematico dei Fondi strutturali e d'investimento 2014-2020 unisce il fine della promozione di impiego sostenibile e di qualità al sostegno della mobilità per lavoro). Sulla stessa linea, il Consiglio dell'Unione Europea nelle conclusioni del 19 Luglio 2013, ribadisce che i paesi europei devono: 'integrare i temi della migrazione e della mobilità nelle proprie politiche di sviluppo'³².

C - L'espansione dell'Agenda su Migrazione e Sviluppo alle questioni sociali, ai diritti umani e al cambiamento climatico

Altri due passi avanti nella nuova narrativa europea su migrazione e sviluppo non possono essere taciuti. In primo luogo, l'approccio Globale espande per la prima volta l'Agenda su Migrazione e Sviluppo, per incorporare gli aspetti legati al progresso sociale e umano e alle migrazioni di arrivo e di transito. Il rapporto tra migrazione e sviluppo dei contesti di origine resta prioritario, ma si affianca un'attenzione alle questioni inerenti il ritorno e i processi di reintegrazione, le migrazioni di transito e la questione dei diritti umani, i processi di sviluppo e di integrazione nei contesti di arrivo. La Commissione a questo proposito sottolinea la necessità di: 'allargare l'Agenda tradizionale implementando una politica comprensiva che accompagni e protegga il migrante lungo tutto il processo migratorio, prendendo anche in considerazione le conseguenze sociali della migrazione'³³. Si tratta di un passaggio che sul piano narrativo è di fondamentale importanza poiché il binomio migrazione-sviluppo, e la politica cooperativa che lo sostanzia, viene sdoganato da un focus concentrato quasi unicamente sulla cooperazione per lo sviluppo economico dei paesi poveri, e si afferma come approccio che sostanzia a 360 gradi la politica sulle migrazioni nelle sue dimensioni esterne ed interne.

L'Agenda compie inoltre un'importante apertura sul nesso tra migrazione e cambiamento climatico. Si raccomanda, in particolare, di migliorare la gestione degli sfollati per cause ambientali assicurando

²⁹ TdA da: European Commission (2013 b), Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Maximising the development impact of migration, COM (2013) 292 final, p. 8

³⁰ European Commission (2011 b), Commission Staff Working Paper, Migration and Development Accompanying Document, SEC (2011) 1353 final, p. 15

³¹ Commissione Europea (2011 c), op. cit., p.26

³² Council of the European Union 12415/13; 19 Luglio 2013

³³ TdA da: European Commission (2011 b), op. cit., p. 19

l'accesso ai servizi, alle abitazioni, alle strutture sanitarie, alla terra. Particolare attenzione viene posta sul sostegno a forme di resilienza rispetto al cambiamento climatico. Si insiste, inoltre, sul fatto che gli sfollati non devono essere visti solo come soggetti da 'assistere' ma anche come potenziali promotori di sviluppo, se posti nelle condizioni di avviare attività economiche³⁴.

D - Il focus sulla mobilità

Infine, l'approccio globale introduce un focus sul concetto di mobilità, che va oltre la migrazione. Come chiarito dalla Commissione, il termine mobilità si riferisce ad: 'una vasta gamma di persone, tra cui i visitatori di breve durata, i turisti, gli studenti, i ricercatori, gli uomini d'affari e le persone in visita ai familiari e rappresenta un concetto molto più ampio di quello di migrazione'³⁵. Si tratta di un concetto particolarmente utile, in un contesto in cui: a) nonostante i limiti imposti da politiche migratorie rigide che frenano la mobilità in uscita oltre che in entrata, aumentano i flussi di ritorno e più in generale i tentativi di sfuggire a disoccupazione, sotto-occupazione e precarietà attraverso strategie transnazionali e percorsi circolari; b) aumenta il peso delle seconde generazioni; c) cresce ad un ritmo sostenuto la migrazione intra-europea, proveniente non solo dai nuovi paesi membri dell'Est Europea, ma anche dai paesi dall'Europa del Sud Europa.

2.2. UNIONE EUROPEA E CO-SVILUPPO: LO SCARTO TRA LA NARRATIVA E L'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE

Quando si passa dall'analisi della narrativa a quella delle raccomandazioni e degli interventi operativi si nota un forte resistenza a tradurre un approccio culturale progressista in una prassi politica altrettanto aperta e consapevole.

I Partenariati di Mobilità, attualmente operativi in 5 paesi, dovrebbero essere la punta più evoluta di un approccio cooperativo e bifocale teso a gestire opportunità e sfide comuni attraverso la collaborazione tra più paesi. Nei fatti, la narrativa cosmopolitica si infrange, invece, nel principio, ben più forte, della condizionalità, che si esprime attraverso la formula 'more for more' (più collaborazione nella gestione dei flussi irregolari in cambio di più cooperazione e maggiore apertura sui visti in ingresso, comunque in un'ottica di permanenza temporanea)³⁶. La logica 'more for more' introduce una prospettiva falsata, perché non riconosce il vantaggio delle migrazioni per i paesi di arrivo, e unilaterale, perché non negozia su un piano di parità con i paesi di origine e di transito, cercando di esternalizzare il controllo dei confini.

Tradurre la prospettiva tre volte vincente all'interno dei Partenariati di Mobilità, richiederebbe una distinzione più netta tra misure che valorizzano i vantaggi comuni della mobilità e strategie volte a gestire le sfide comuni che si legano ai processi migratori, in un'ottica di salvaguardia e protezione dei diritti umani. Infine, uno sguardo transnazionale e multifocale richiederebbe azioni coordinate, da svolgersi contemporaneamente nei contesti di arrivo e di origine. La logica della condizionalità, invece, spacca il principio di convergenza di interessi che dovrebbe essere al cuore della tripla vincita: concentra l'interesse europeo sull'obiettivo del controllo e l'interesse dei paesi di origine sull'obiettivo della emigrazione come mezzo di riduzione della pressione interna sul mercato del lavoro e accesso alle rimesse.

Contestualmente, anche i principi di transnazionalismo e multifocalità appaiono deboli nella prassi: gli interventi di cooperazione con i paesi partner sono infatti principalmente tarati su un concetto di sviluppo locale (in particolare le azioni di capacity building in loco o di compensazione al drenaggio di cervelli), e solo marginalmente centrati su duraturi processi di riforma in grado di incidere contemporaneamente su

³⁴ Si veda European Commission (2011 b), op. cit., p. 17.

³⁵ Commissione Europea (2011 c), op. cit. p. 3.

³⁶ Si veda: Commissione Europea (2011 c), op. cit., p.11

paesi di origine e di destinazione (i.e. riconoscimento transnazionale delle competenze e diritti contributivi, network tra servizi ai due poli del processo migratorio e rafforzamento delle prestazioni su entrambi i fronti, supporto al processo di institution building e alla riflessione strategica *a cavallo* tra contesto di arrivo e di partenza, strategie di lungo periodo per rilanciare l'occupazione, l'internazionalizzazione o il commercio attraverso la mobilità, etc.)³⁷. Nei Partenariati di Mobilità, la scarsa integrazione e sinergia tra le azioni e il mancato tentativo di ricondurre gli interventi ai piani di sviluppo dei contesti di arrivo e di origine, complicano ulteriormente il quadro³⁸.

Unilateralismo e assenza di una prospettiva realmente bifocale/multifocale sono questioni che emergono anche dall'esame dei fondi europei. Un'analisi dei progetti legati all'attuazione dei partenariati di mobilità in Tunisia, Marocco e Moldavia³⁹ mostra come le iniziative più rilevanti in termini finanziari siano quelle rivolte al controllo delle frontiere e alla riammissione, mentre lo sforzo finanziario, oltre che come abbiamo visto strategico, per la gestione dei canali legali in un'ottica di sviluppo condiviso, resta molto più scarso. Questo stesso sbilanciamento si ripropone, a livello più generale, nel programma di solidarietà e Gestione dei flussi migratori (SOLID) che ha costituito il principale sforzo dell'UE nella gestione delle migrazioni. Come evidenziato da Amnesty International nel programma 2007-2013, 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 Fondo per i Rifugiati, il 16% al Fondo per i Ritorni⁴⁰.

Più in generale, gli stanziamenti europei raramente consentono di agire contemporaneamente sui contesti di arrivo e di origine, al fine di promuovere finalità comuni e di rispettare la dimensione transnazionale che necessariamente di lega alla prospettiva centrata sul migrante. Come sancito dalla Commissione: 'i futuri fondi UE Asilo, migrazione e sicurezza interna (specialmente per la gestione delle frontiere), gestiti dalla DG Home Affairs, avranno un rilievo particolare le attività svolte principalmente nell'interesse dell'UE, ma attuate in un paese terzo'⁴¹. I fondi del programma tematico 'Cooperazione con i paesi terzi nelle aree della Migrazione e dell'Asilo' (prossimamente sostituiti dal programma Global Public Goods and Challenges) e gli altri strumenti finanziari che sostengono attività legate alle migrazioni (DCI, EDF, ENPI), gestiti dalla DGSviluppo/EuropeAid, puntano invece ad 'integrare la migrazione nelle strategie di sviluppo e riduzione della povertà dei paesi terzi'⁴². Gli obiettivi posti dalla Commissione Europea al centro del proprio posizionamento con riferimento all'High Level Dialogue su Migrazione e Sviluppo (lavorare su obiettivi e priorità condivise, rafforzare la governance regionale e bilaterale della migrazione, integrare la migrazione nelle reciproche politiche di sviluppo)⁴³ sembrano smussarsi nella ripetizione di una logica che divide nettamente gli interessi interni da quelli dei paesi terzi.

Sul piano della coerenza politica si notano punti di criticità altrettanto forti. La stessa Commissione mostra come non solo vi siano evidenti limiti sul piano dell'implementazione delle policy (si segnala come diversi

³⁷ E' necessario ricordare che i 'centri specializzati di risorse per la migrazione e la mobilità affrontando contemporaneamente la questione dell'integrazione e della reintegrazione e puntando su un coordinamento tra servizi pubblici per l'impiego a livello transnazionale rispettano invece una logica bifocale e integrata nella dimensione interna ed esterna. Scontano però la debolezza, in quasi tutti i paesi coinvolti, dei Servizi per l'Impiego. Si veda a questo proposito Commissione Europea (2011 c), op. cit., p.15. Più in generale occorre ricordare che resta fondamentale il ruolo dei governi/paesi di origine, attraverso uno sforzo di visione strategica sulle proprie priorità, sinergie e potenzialità di coinvolgimento delle proprie popolazioni locali e migranti.

³⁸ Stocchiero A. (in corso di pubblicazione) La coerenza delle politiche e le migrazioni, Concord Italia.

³⁹ Coslovi L. e Stocchiero A. (2014) Migranti e diritti tra Europa e Mediterraneo. Dal salvataggio dei migranti a nuove misure per la mobilità e il ritorno in un'ottica di sviluppo, in corso di pubblicazione per Unimed, CeSPI e Istituto Internazionale di diritto umanitario.

⁴⁰ Oltre al tema della priorità accordata al controllo delle migrazioni irregolari, alcuni osservatori affrontano in un'ottica critica l'analisi del taglio dato alle politiche su questo tema. A questo proposito si veda: M. Zupi, "Migrazioni, diritti umani e libera circolazione dei lavoratori", in M. Zupi (a cura di) (2014 b), *FOCUS Migrazioni internazionali*, Osservatorio trimestrale N. 3, CeSPI/Osservatorio di Politica Internazionale, Parlamento italiano, ottobre - 2014.

⁴¹ Commissione Europea (2011 c), op. cit., p.22

⁴² European Commission, (2011 b), op. cit., p. 12

⁴³ European Commission, (2014) 96 final, p. 19

paesi membri non abbiano trasposto a livello nazionale l'approccio globale e in particolare l'integrazione delle migrazioni nei propri piani di sviluppo e cooperazione), ma ci sia, di fondo, anche una scarsa consapevolezza sul fenomeno: 'La consapevolezza delle sinergie e delle interdipendenze tra la migrazione e le altre politiche, come ad esempio le politiche attive per il lavoro e gli accordi commerciali, è spesso mancante' (...) 'Tuttavia in tempi di crisi economica, instabilità sociale, situazioni post-conflitto i flussi migratori possono stabilizzare o de-stabilizzare un'economia o impattare sulla coesione sociale di un paese'⁴⁴.

Il deficit di coerenza è evidente almeno sotto 3 profili: 1) non si esamina a sufficienza il ruolo delle migrazioni per favorire gli obiettivi di sviluppo in diversi campi di policy (non solo la cooperazione allo sviluppo); 2) non viene adeguatamente considerato l'impatto delle diverse politiche (nazionali e comunitarie) sui trend migratori; 3) non si ambisce ad una visione in grado di conciliare la dimensione interna ed esterna mettendo in evidenza i conflitti d'interesse ma anche, soprattutto, le possibili sinergie nell'azione promossa da paesi di origine e destinatari di flussi migratori (si pensi ad esempio alla possibile coerenza tra politiche di integrazione e reintegrazione). Tale deficit è senz'altro il frutto di una volontà politica, diffusa a livello comunitario e soprattutto tra i paesi membri, che rifiuta, per ragioni elettorali, di riconoscere la migrazione come vantaggiosa anche per i paesi di destinazione⁴⁵. Si tratta tuttavia di un approccio controproducente in quanto come messo in rilievo nell'ambito del Global Forum on Migration and Development tenutosi in Svezia nel 2013: 'l'incoerenza delle politiche causa rilevanti costi rendendo gli obiettivi rivolti ad una gestione ordinata dei flussi e allo sviluppo irraggiungibili'⁴⁶.

E' anche necessario sottolineare che la Commissione pur evidenziando i limiti nell'applicazione del principio di coerenza alle politiche di co-sviluppo, non ha investito su questo tema lo stesso impegno dedicato, invece, al principio di Policy Coherence for Development (PCD): la Commissione non ha, ad esempio, redatto una comunicazione specifica che identifichi le aree di policy in cui è più facile che si raggiungano delle sinergie, i relativi *commitments*, e le azioni specifiche da realizzare, né il Consiglio ha stabilito procedure, meccanismi e strumenti interni per promuovere la coerenza tra migrazione e co-sviluppo⁴⁷. Al contrario, spesso l'obiettivo della coerenza politica nel co-sviluppo è unicamente ricondotto all'approccio PCD: limite che ancora una volta porta a sottovalutare i vantaggi per i paesi ricettori di flussi e dunque il concetto di triplice vincita e sguardo multifocale.

La questione della mancanza di coerenza nelle politiche di co-sviluppo è del resto il riflesso di una mancanza di coerenza istituzionale⁴⁸ (incoerenza tra la visione degli Stati membri, generalmente più restrittiva e poco incline a cedere competenza all'UE e visione della Commissione; dicotomia tra una visione più liberale propria del parlamento e della Commissione europea e visione più conservativa degli Stati Membri; mancanza di coerenza nella visione dei dipartimenti a capo del diverse aree di policy).

Un ultimo accenno deve essere rivolto al nesso tra migrazione e sviluppo sociale. Abbiamo visto che l'Approccio Globale estende l'Agenda tradizionale con l'obiettivo di 'implementare una politica globale che accompagni e protegga il migrante lungo tutto il processo migratorio, prendendo anche in considerazione le conseguenze sociali della migrazione'. Abbiamo anche accennato al fatto che la nuova Agenda sull'integrazione si apre alla collaborazione con i paesi terzi.

Si tratta di importanti passi avanti sotto il profilo della narrativa e della cultura politica. Tuttavia i due ragionamenti non confluiscono all'interno di una singola strategia (nel primo caso infatti l'accento resta ancorato allo sviluppo sociale dei paesi di origine, mentre nel secondo caso il focus dell'interesse è sulla coesione sociale dei paesi di arrivo) e le raccomandazioni restano puntuali e slegate tra loro. L'Agenda per

⁴⁴ European Commission, (2011 b), op. cit., p. 16 e 19

⁴⁵ Si veda a questo proposito ECDPM e ICMPD, op. cit., p. 14

⁴⁶ Si veda a questo proposito Stocchiero A. op. cit.

⁴⁷ Per un'analisi dell'approccio PCD, si veda: Ministero degli Affari Esteri (2014), DGCS, Policy Coherence for Development.

⁴⁸ ECDPM e ICMPD op. cit. e Fanjul G., op. cit.

l'integrazione individua con chiarezza alcuni obiettivi target per l'inclusione dei migranti (contrasto al *brain waste* e alla disoccupazione, lotta all'esclusione sociale, contrasto ai gap nei livelli educativi) ma non analizza in modo sistematico se e come tali obiettivi target siano sentiti anche nei paesi di origine (ad esempio con riferimento alle questioni della reintegrazione) né quali siano gli strumenti transnazionali, oltre che nazionali e locali, per farvi fronte, accompagnando così il migrante lungo tutto il processo migratorio che necessariamente si svolge in una dimensione transnazionale.

Analogamente l'analisi dell'impatto sociale delle migrazioni sui contesti locali (tema con cui la Commissione estende l'Agenda su Migrazione e Sviluppo) non apre la riflessione sui processi di riforma che dovrebbero investire anche i contesti di arrivo, per migliorare il benessere sociale dei migranti e delle famiglie e l'impatto sui sistemi di welfare nei contesti di arrivo e di origine.

CAPITOLO III - RACCOMANDAZIONI PER UNA POLITICA DI CO-SVILUPPO COERENTE E COSMOPOLITICA

Tutte le raccomandazioni sotto esposte sono unite dalla convinzione che sia necessario rilanciare la visione coerente, sistemica e bifocale, che è al cuore delle politiche di co-sviluppo, come asse strategico di governance delle migrazioni. Come sottolinea il Center for Global Development: 'è necessario rilanciare con forza una narrativa sulla migrazione che unisca etica altruistica ed egoismo illuminato in una prospettiva maggiormente integrata'⁴⁹. Del resto, pensare le migrazioni a livello transnazionale, porta ad un necessario sforzo di riconciliazione degli estremi: ad esempio a strategie di integrazione che includano i processi di reintegrazione nei contesti di origine o piani per il ritorno e la mobilità. Gli strumenti e le azioni da adottare sono infatti, spesso, simili nelle due direzioni.

3.1 - INTEGRARE L'OBIETTIVO DELLA MIGRAZIONE PER IL CO-SVILUPPO NELL'AGENDA DI SVILUPPO POST-2015 DELLE NAZIONI UNITE

Entro settembre 2015, gli Stati membri e le Nazioni Unite dovranno approvare gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che sostituiranno gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, e andranno a costituire l'Agenda di Sviluppo post-2015 delle Nazioni Unite. Nel corso del Semestre di Presidenza, l'Italia coordinerà l'azione dell'Unione Europea nell'ambito del negoziato sull'Agenda.

I vecchi Obiettivi di Sviluppo del Millennio, non contenevano nessun obiettivo riguardante la migrazione e lo sviluppo; questo è stato, secondo alcuni osservatori⁵⁰, uno dei fattori che hanno portato alla scarsa considerazione delle migrazioni nell'ambito delle politiche di sviluppo adottate a livello nazionale e internazionale.

A partire da tali considerazioni auspichiamo che:

- La tematica delle migrazioni venga inserita trasversalmente nei vari target, corrispondenti a diversi obiettivi, ad esempio in relazione all'obiettivo di riduzione della povertà, della fame, di accesso alla sanità e all'educazione, rispetto al ruolo della donna, della crescita economica e a un lavoro

⁴⁹ Fanjul, G., op. cit., p. 21

⁵⁰ Lönnback, L.J. (2014) Integrating Migration into the post-2015 United Nations Development Agenda, IOM e IMPI Issue in Brief

dignitoso, della riduzione delle ineguaglianze tra paesi, della riduzione di tutte le forme di violenza (tra cui quella del traffico di persone)⁵¹.

- I migranti siano inseriti nell'Agenda post-2015 non solo in quanto soggetti vulnerabili ma anche come promotori di sviluppo⁵².
- L'ottavo Millennium Development Goal (MDG) ha lanciato il concetto di Policy Coherence for Development (PCD) puntando sull'interconnessione tra le azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi dell'aiuto pubblico allo sviluppo e le altre politiche che hanno ripercussioni sui paesi in via di sviluppo⁵³. Auspichiamo che il previsto obiettivo 17 della nuova agenda ('Rafforzare i mezzi di implementazione e rivitalizzare la partnership globale per lo sviluppo sostenibile') apra alla riflessione sulla Coerenza delle Politiche per il Co-sviluppo, riconoscendo l'interdipendenza tra gli stati e il vantaggio delle migrazioni anche per i paesi di destinazione. Sulla scia di quanto emerso nella conferenza Rio +20, riteniamo, pertanto, che l'obiettivo sui mezzi di implementazione debba contenere la seguente raccomandazione: 'Promuovere un partenariato globale e multi-stakeholder, con la partecipazione attiva delle diaspore, che faciliti la mobilità e la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile, attraverso l'implementazione di politiche migratorie ben pianificate, gestite, e tese ad affrontare, nei contesti di origine, arrivo e transito, le sfide comuni connesse alle migrazioni in un'ottica di progresso umano e a promuovere gli interessi comuni attinenti alla valorizzazione della mobilità e della migrazione per lo sviluppo, trasversalmente ai diversi ambiti di policy'.
- La Conferenza Rio+20 ha sottolineato il bisogno di una mobilitazione significativa di risorse per rafforzare la partnership globale per lo sviluppo. Per quanto riguarda l'obiettivo del co-sviluppo, è necessario anche sostenere una programmazione che assicuri un intervento realmente transnazionale facilitando l'integrazione tra obiettivi di politica interna e di politica estera tout court, secondo il principio della coerenza delle politiche ai fini dello sviluppo.

3.2 RAFFORZARE LA COERENZA TRA NARRATIVA E PRASSI NELL'APPROCCIO GLOBALE IN MATERIA DI MIGRAZIONE E MOBILITA'

Nella Comunicazione 'Maximising the development impact of migration', la Commissione Europea rileva che: 'massimizzare l'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo è una priorità politica per l'UE'; inoltre: 'la prospettiva centrata sul migrante è un aspetto fondamentale dell'approccio globale e promuovere i diritti umani trasversalmente alle azioni dell'Unione Europea su migrazione e sviluppo è una priorità'⁵⁴. Con l'obiettivo di avvicinare la narrativa alla prassi, le raccomandazioni che seguono propongono una revisione dei 4 assi dell'approccio globale. Ci rivolgiamo, in particolar modo, al Servizio Europeo per l'Azione Esterna affinché si faccia carico di un avanzamento delle politiche nella direzione indicata. Come ribadito dalla Commissione, si tratta, infatti, di un Servizio strategico per assicurare: la coerenza tra la dimensione interna ed esterna; il ricorso coerente a tutta la gamma di politiche e strumenti di cui dispone l'UE per l'elaborazione di strategie che connettano migrazione e sviluppo; l'implementazione e la valutazione dell'Approccio Globale⁵⁵. Desideriamo sottolineare che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, a nostro avviso, costituisce il soggetto più adatto a recepire le seguenti raccomandazioni non tanto in quanto depositario della politica di cooperazione allo sviluppo

⁵¹ A questo proposito si veda anche la "Civil society Stockholm Agenda on Migrant and migrant related goals and targets in post 2015 global and national development agendas.", e un articolo critico di Stocchiero A., Migration Default in Post 2015 Sustainable Development Goals, GCAP Italy, Discussion Paper, July 2014.

⁵² Si veda M. Zupi (a cura di) (2014 a), op. cit.

⁵³ Ministero degli Affari Esteri, op. cit.

⁵⁴ European Commission (2013 b), op cit., p.2

⁵⁵ Commissione Europea (2011 c), op. cit., pp. 4, 5 e 21

(settore che comunque resta una componente essenziale del co-sviluppo), ma soprattutto in quanto referente dei rapporti tra UE e paesi terzi, e dunque soggetto particolarmente adatto ad integrare gli interessi europei in una prospettiva cosmopolitica.

3.2.1 PRIMO PILASTRO: ORGANIZZARE E AGEVOLARE LA MIGRAZIONE LEGALE E LA MOBILITA'

Il primo pilastro dell'Approccio Globale contiene indicazioni relative alla migrazione legale e ai processi di integrazione. Un approccio cosmopolitico al co-sviluppo richiede dei passi avanti in almeno due direzioni: la promozione della migrazione legale e il sostegno a piani bilaterali per l'integrazione e la reintegrazione. Particolare attenzione deve essere inoltre dedicata al rafforzamento delle associazioni della diaspora come attrici di democrazia attiva.

A – Promuovere la mobilità e la migrazione legale

La questione cosmopolitica su come la gestione delle migrazioni possa portare ad una triplice perdita o ad una triplice vincita si articola generalmente proprio attorno al dibattito sulla migrazione legale. Sebbene non sia possibile un'apertura incondizionata delle frontiere, è senz'altro necessario aumentare sostanzialmente le opportunità di mobilità legale. A questo proposito il Center for Global Development, evidenzia che: 'un approccio (di chiusura alla migrazione legale, *n.d.r.*), eticamente discutibile, può anche essere controproducente poiché la rigidità imposta alla gestione dei flussi migratori può ridurre il guadagno economico e sociale dei paesi di destinazione (ma non gli interessi politici dei suoi leader). Una riforma del sistema basata su una prospettiva illuminata dei paesi ricchi può portare a benefici per lo sviluppo: convertire il circolo vizioso della rigidità, vulnerabilità e opportunità limitate nel circolo virtuoso della flessibilità, della migrazione dignitosa, dei guadagni condivisi'⁵⁶. E' opinione diffusa che una gestione dei flussi più flessibile aumenti le opportunità di integrazione e adattamento alle richieste del mercato nei paesi di arrivo e ciò migliori l'impatto sui contesti di origine (più rimesse, più circolazione e ritorno, minore indebitamento delle famiglie per viaggi irregolari) e su quelli di destinazione (minore irregolarità e lavoro nero, maggiore coesione sociale, facilità di reclutamento per le PMI, ritorno in caso di disoccupazione)⁵⁷. Sono, del resto, molti gli studi ad evidenziare come la domanda di lavoro dall'estero resti alta anche in tempi di crisi⁵⁸. Sebbene gli Stati membri conservino ancora la facoltà di stabilire i tassi di ammissione di persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro (art. 79 TFUE), possono collaborare con le Istituzioni europee per la creazione di un sistema migratorio più flessibile.

A questo fine auspichiamo:

- L'introduzione di un Permesso Europeo per Ricerca di Lavoro al fine di migliorare la risposta e l'adattabilità dei flussi migratori alle richieste del mercato del lavoro e più decisi passi avanti per l'adozione di permessi multipli (come previsto dalla Direttiva sui lavoratori stagionali).
- La garanzia di una seconda opportunità migratoria attraverso la possibilità di congelare il periodo di residenza non utilizzato, qualora il migrante decida di tentare il ritorno. Riteniamo che tale flessibilità costituisca una rassicurazione essenziale per la promozione della circolarità e del ritorno e si riveli, pertanto, uno strumento assai più efficace rispetto agli incentivi finanziari (ad esempio

⁵⁶ T.d.A. da: Fanjul, G. op. cit., p. 1

⁵⁷ Si veda ad esempio: De Haas H. (2010) Migration and development: a theoretical perspective, in International Migration Review, n. 44 (1); Dalla-Zuanna, G. (2011) Migration in the European Union: the narrow street of convergence, 2011; Ortega, F. e Peri, G. (2009) The causes and effects of international Labour Mobility: evidences from OECD countries 1980-2005, UNDP

⁵⁸ CEDEFOP (2012), Briefing note: Europe's skill challenge, CEDEFOP

alla possibilità di capitalizzare tutto il sussidio di disoccupazione in un'unica tranche prevista dal permesso unico).

- La cancellazione degli obblighi che limitano i periodi di assenza o obbligano al soggiorno ininterrotto nel paese di destinazione per mantenere/ottenere i diritti di residenza. La Carta Europea per lungo soggiornanti e la Blue Card ammettono dei periodi di assenza (rispettivamente di 12 e 18 mesi) senza perdere il diritto di residenza. Si tratta di limitazioni che, in ogni caso, riducono le opportunità di circolazione e devono essere cancellate da tutte le tipologie di permesso e dai criteri per ottenerne il rinnovo.
- L'estensione della durata dei permessi di soggiorno per lavoro, così come sancito nelle Conclusioni del Consiglio del luglio 2012⁵⁹, e per ricerca di lavoro.

B – Promuovere strategie transnazionali per l'integrazione e la reintegrazione

L'Europa riconosce l'importanza della collaborazione dei paesi di origine nell'assicurare maggiore efficacia ai processi di integrazione e, contestualmente, riconosce la necessità di estendere l'agenda su migrazione e sviluppo al fine di gestire l'impatto sociale nei contesti di origine dovuti ai processi di emigrazione e ritorno. Questa narrativa rappresenta senz'altro un passo avanti, ma deve portare a strategie sistematiche e comprensive, maturate attraverso dialoghi bilaterali e multilaterali. La progettazione su singoli aspetti, frammentari e slegati, non rende possibile l'avanzamento prospettato. E' quindi necessario immaginare un sistema di welfare transnazionale (che integri i sistemi di welfare nazionali attraverso una cooperazione sempre più stretta)⁶⁰.

Al fine di assicurare una politica di integrazione comprensiva e cosmopolitica, auspichiamo:

- L'adozione di strategie transnazionali per l'integrazione e la reintegrazione. Tali strategie devono indicare come gli obiettivi ritenuti prioritari per favorire i processi di integrazione e di reintegrazione possano essere realizzati più efficacemente attraverso la collaborazione transnazionale. Contestualmente è necessario individuare quali siano i principali bisogni di servizi alla persona che si manifestano specularmente nei contesti di arrivo e di origine nell'ambito di processi di integrazione e reintegrazione. Tali bisogni possono infatti essere trattati in modo più efficace rafforzando: lo scambio di pratiche tra paesi di destinazione e di arrivo; il network tra servizi posti ai due poli del processo migratorio; la bifocalità dei servizi nazionali (ovvero la capacità dei servizi di rispondere contemporaneamente ad una domanda che si gioca su due o più contesti geografici). Tali strategie potrebbero essere adottate in via sperimentale nell'ambito dei partenariati di mobilità.

Una ricerca curata dal CeSPI attraverso una consultazione tra esperti⁶¹, ha messo in rilievo quattro ambiti principali dove si rende necessaria la collaborazione transnazionale tra servizi e lo scambio di buone pratiche: 1) Informazione, formazione e inserimento nel mercato del lavoro⁶²: si tratta di politiche necessarie anche per ridurre i costi di reclutamento. Al fine di limitare la fuga e lo spreco di cervelli (*brain drain e brain waste*), servizi di questo tipo dovrebbero favorire la canalizzazione

⁵⁹ Council of the EU, Draft Conclusions on the Global Approach to migration and mobility, 8361/12

⁶⁰ Si veda: Piperno, F. e Tognetti Bordogna, M. (a cura di) (2012) Welfare transnazionale. La frontiera esterna delle politiche sociali, Ediesse, Roma, 2012; Piperno, F. e Pastore, F. (2006) Welfare transnazionale. Un ambito strategico di intervento per la cooperazione decentrata?, Discussion Paper CeSPI 2006, <http://www.cespi.it/SCM/strand2/welfare%20transnazionale-Piperno.pdf>

⁶¹ Piperno, F. (2013), Migrazione e servizi alle persone: opzioni strategiche per una politica di co-sviluppo sociale in Albania, CeSPI Working Paper 78/2013, <http://www.cespi.it/Delphi-cosviluppo.html>

⁶² Per quanto riguarda i servizi di informazione, formazione, inserimento nel mercato del lavoro, la creazione dei Centri risorse costituisce un importante tentativo di offrire un servizio orientato ai bisogni riferiti tanto al contesto di origine che di arrivo, ma risulta ancora scarsa la rete con i servizi nei contesti di arrivo partenza. Numerosi altri progetti promossi dalla società civile organizzata sono andati nella stessa direzione. Ad esempio, le Acli, in collaborazione con IPSIA, hanno istituito un collegamento tra sportelli in Italia e in Albania per offrire informazioni e accompagnamento sulla normativa esistente in materia di migrazione regolare e sulla posizione previdenziale maturata in Italia e in Albania.

dei flussi per lavoro, in entrambi i sensi, verso settori maggiormente in grado di assorbire la manodopera, promuovere lo sviluppo e sfruttare le complementarità tra i mercati di lavoro ai due poli del processo migratorio, riducendo i costi per i paesi di origine e sostenendo il loro sistema educativo e sanitario attraverso la cooperazione⁶³; 2) Preparazione e mediazione all'inserimento scolastico dei minori: si tratta di un problema noto nei contesti di accoglienza, ma sempre più diffuso anche nei contesti di origine; 3) Sostegno psico-sociale: specie in relazione ai processi di reintegrazione e transnazionalizzazione della famiglia⁶⁴; 4) Assistenza delle persone anziane e ai lavoratori della cura: il problema dell'assistenza agli anziani è sempre più associato alle migrazioni e riguarda non solo i paesi di destinazione, ma anche numerosi contesti di origine, dove al problema dell'invecchiamento della popolazione, si associa la questione degli anziani lasciati indietro e di coloro che tornano a seguito della conclusione del progetto migratorio, senza aver maturato contributi e senza più network sociali nei contesti di origine⁶⁵.

- Un più deciso impegno a favore della portabilità dei diritti sociali, del riconoscimento dei titoli di studio e dell'esperienza professionale. Si tratta di riforme difficili da compiersi, ma assolutamente fondamentali per promuovere lo sviluppo umano e l'agency degli individui, rendendoli protagonisti della possibilità di plasmare e programmare il proprio destino secondo i propri desideri e le proprie aspettative in un mondo globale. Si tratta inoltre di riforme che ricadono positivamente su territori di origine e di arrivo in quanto non solo aumentano le opportunità di inclusione sociale e lavorativa a livello transnazionale, ma di fatto aumentano le possibilità di movimento (si riduce dunque il rischio di intrappolare nei contesti di destinazione coloro che vorrebbero spostarsi per via della crisi economica).
- La promozione di una progressiva convergenza delle politiche nel rispetto dei diritti umani. Due passi avanti immediati in questa direzione possono essere: 1) La piena implementazione e la futura estensione delle Direttive sul Permesso Unico e sui Lavoratori Stagionali al fine di ottenere la garanzia di diritti comuni ai migranti residenti nei diversi contesti europei⁶⁶; 2) La ratifica della Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.
- Il pieno riconoscimento delle associazioni della diaspora come attori insostituibili nell'ambito di processi di democrazia partecipata e comunicazione con le comunità locali. L'Agenda tradizionale su Migrazione e Sviluppo ha generalmente insistito sulle potenzialità della diaspora come attore di cooperazione allo sviluppo, mentre è stata data minore attenzione al ruolo delle associazioni come soggetti indispensabili nell'ambito di processi consultivi, partecipativi e tesi ad accrescere il dialogo bidirezionale tra comunità locali e istituzioni nei contesti di destinazione e di origine. Ugualmente, è stato sottovalutato l'impegno delle associazioni nella promozione di processi di convivenza nelle società di destinazione. Questo gap deve essere superato, ad esempio prevedendo piattaforme di dialogo costanti nel tempo, come ribadito dalla stessa Commissione Europea⁶⁷.

⁶³ Su questo punto si veda anche: Concord Italia (2014) Migrazioni e Sviluppo nel Mediterraneo, Lampedusa 4 ottobre 2014, e il progetto HealthWorkers4All, partecipato da AMREF Italia, con particolare riferimento al brain drain di personale sanitario.

⁶⁴ Sul piano del supporto psico-sociale, l'ONG Soletterre, come accennato all'inizio, ha creato dei Centri-Servizio Gemelli che offrono sostegno legale, occupazionale e psicosociale in città collegate da catene migratorie, assistendo i processi di ricongiungimento familiare o reintegrazione.

⁶⁵ Beck e Grande a questo proposito notano: "il decremento demografico non è il problema nazionale delle singole società (...) e non può nemmeno essere risolto dal fai-da-te nazionale. Un passo importante per uscire da questa trappola potrebbe consistere nel definire e nell'affrontare cooperativamente il nesso tra decremento demografico, invecchiamento della società, necessarie riforme dei sistemi di sicurezza sociale e una politica mirata dell'immigrazione come problema europeo" (Beck, U e Grande, E.2004, op. cit. p. 213).

⁶⁶ Fanjul, G., op. cit., p. 24

⁶⁷ TdA da: European Commission, (2011 b), op. cit., p. 9

3.2.2 SECONDO PILASTRO: PREVENIRE E RIDURRE LA MIGRAZIONE IRREGOLARE E LA TRATTA DI ESSERI UMANI

In questo paragrafo non entriamo in modo approfondito nel merito della migrazione irregolare e dei rimpatri forzati ma ci limitiamo a segnalare la criticità di un visione che associa le politiche per il ritorno unicamente al tema della sicurezza, dell'irregolarità e del controllo delle frontiere, anziché ad una più ampia visione sulla mobilità e per lo sviluppo umano. L'applicazione del concetto di transazionalismo alle politiche migratorie è senz'altro uno dei traguardi più importanti delle politiche e delle sperimentazioni sul co-sviluppo. La Commissione Europea, nell'Approccio Globale, riconosce la dimensione transnazionale delle migrazioni, esplicitando la necessità di gestire la migrazione tenendo contemporaneamente presenti le varie fasi in cui essa si articola (partenza, soggiorno, eventuale ritorno): fasi che nel loro insieme vanno a comporre, appunto, la dimensione transnazionale delle migrazioni. Tuttavia nella Direttiva sui ritorni, viene riproposto un approccio unilaterale e a senso unico, centrato sul ritorno dei migranti irregolari e sul ritorno volontario come strategia di allontanamento⁶⁸.

Nell'attuale fase di crisi economica, il transnazionalismo – e dunque la possibilità di pensarsi o proiettarsi contemporaneamente su due o più territori – diviene, per molti migranti, uno strumento essenziale di razionalità strategica: restringendosi le opportunità occupazionali, si moltiplicano le chances a disposizione attraverso tentativi di inserimento socio-lavorativo in due o più luoghi. Il ritorno dei migranti (che tende a crescere in quasi tutti i paesi membri)⁶⁹, oggi è prevalentemente espressione di questo tipo di razionalità transnazionale. Scindere il ritorno dalla mobilità vuol dire non cogliere l'evoluzione sociale corrente e, di fatto, ostacolarlo. Vincoli come quelli relativi all'obbligo di rinunciare al permesso di soggiorno per aderire a Programmi di Ritorno Volontario Assistito (RVA) trascurano la dimensione transnazionale della migrazione e portano al fallimento delle politiche promosse.

A partire da queste riflessioni chiediamo che il ritorno non venga concepito come una misura a sé stante ma, al contrario, inserito in Strategie integrate per la mobilità e lo sviluppo. Proponiamo dunque:

- L'adozione, a livello comunitario e di singoli Stati Membri, di Strategie integrate per la mobilità e il ritorno, che riducano gli ostacoli legali al ritorno (i.e. richiesta di soggiorno ininterrotto o di rinuncia al permesso) creando al contrario degli incentivi alla mobilità (i.e. facilitazione al re-ingresso, congelamento dei periodi di residenza non utilizzati). Una strategia integrata per la mobilità e il ritorno dovrebbe essere pensata in coerenza con piani per l'integrazione e la reintegrazione tesi a creare un network stabile tra servizi (si veda paragrafo precedente), il riconoscimento dei titoli e dell'esperienza, la portabilità dei diritti sociali. Ugualmente è necessario inquadrare i piani per la mobilità e il ritorno all'interno dei Piani Nazionali di Sviluppo nei contesti di origine e destinazione (che valorizzino il nesso tra occupabilità e mobilità, come richiesto dalla Strategia Europa 2020). A questo fine, come sancito dalla direttiva 575/2007 che regola il Ritorno Volontario Assistito, è necessario rafforzare la sinergia tra le politiche di ritorno e le azioni sostenute dagli strumenti comunitari sull'assistenza esterna.
- L'inserimento dei progetti di ritorno nelle Strategie Nazionali per il ritorno dei paesi terzi. Diversi Paesi terzi, come ad esempio l'Albania, si sono dotati di Piani d'Azione per la gestione dei processi di reintegrazione dei propri cittadini. In mancanza di risorse economiche sufficienti, tuttavia, molte

⁶⁸ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures for returning illegally staying third countries nationals, December 2008; European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014)199 final

⁶⁹ OECD (2012), Migration Outlook 2012; Fanjul, G., op. cit, p. 16.

delle raccomandazioni contenute in tali strategie rischiano di restare sulla carta; al tempo stesso, i progetti a favore del ritorno promossi dai Paesi Membri risultano spesso scollegati tra loro e non sempre ricadono all'interno delle priorità e della cornice istituzionale allestita dai governi locali.

- La promozione di più approfondite analisi sull'impatto del ritorno sui sistemi di welfare locali e il rafforzamento dei servizi in loco maggiormente coinvolti nei processi di reintegrazione. Il prototipo del 'migrante di successo', che torna ad investire nel contesto di origine dopo aver acquisito capitale e conoscenze all'estero, appare sempre di più lontano dalla realtà. Molto più spesso chi torna ha perso il lavoro nel contesto di destinazione e ne cerca uno nel paese di origine. Si creano nuove vulnerabilità sociali e nuovi bisogni in relazione all'alloggio, all'occupazione, all'inclusione nel sistema sanitario e scolastico, alle politiche per gli anziani, etc. Tutto questo rende necessaria un'accurata analisi dei bisogni, dei costi e delle riforme da compiere.
- Riformare lo strumento del Ritorno Volontario Assistito regolato dalla direttiva 575/2007 al fine di comprendere una platea di possibili destinatari più vasta di quella attuale, inglobando anche persone con carta di soggiorno o permessi non in scadenza.

3.2.3 TERZO PILASTRO: PROMUOVERE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE E RAFFORZARE LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA POLITICA DI ASILO⁷⁰

Il forte afflusso di rifugiati e persone in fuga da guerre e contesti di crisi socio-politica e ambientale pone l'Europa, e l'Italia in primo luogo, di fronte alla complessa sfida di assicurare l'accoglienza e la sicurezza dello spazio Europeo (contro le guerre e non contro i migranti) garantendo il rispetto dei diritti umani dei migranti, e in particolare il diritto all'asilo.

A partire da queste evidenze, proponiamo di:

- Ridefinire i termini della cooperazione migratoria con i paesi terzi, sia nel quadro degli accordi bilaterali che della politica euro-africana ed euro-mediterranea, dando centralità alla tutela dei diritti umani. Nell'ambito dei dialoghi in essere è necessario proibire qualsiasi forma di espulsione collettiva, affermare il principio di *non-refoulement* e includere garanzie per l'accesso alle procedure di asilo, già nei primi paesi di accoglienza.
- Riformulare la cooperazione con i paesi terzi in termini di *burden sharing* e non di *burden shifting* e condizionalità. E' necessario rafforzare i meccanismi di asilo e integrazione dei paesi di partenza e di transito (esigendo e monitorando il pieno rispetto dei diritti umani); al tempo stesso, nei paesi europei è necessario promuovere più ampie e decise operazioni di *resettlement* (accompagnate da maggiori possibilità di mobilità all'interno dell'UE), e la sperimentazione di forme d'ingresso protetto che consentano di presentare domanda d'asilo presso le autorità consolari e le ambasciate nei contesti di origine. Le misure di ingresso protetto si sono, ad oggi, dimostrate poco praticabili se svolte da un unico paese, ma potrebbero essere percorribili se realizzate in più paesi di origine e transito, e attraverso un'azione in grado di coinvolgere in modo coordinato tutti i paesi membri. Deve essere inoltre portata avanti congiuntamente ad altre misure che qui raccomandiamo (i.e. aumento della migrazione legale, lotta alle reti di *smuggling*, operazioni di *resettlement*, etc.). Contemporaneamente è necessario perseguire un reale *burden sharing* in Europa, prevedendo una maggiore solidarietà - in termini economici e di ripartizione fisica dei titolari di protezione attraverso l'introduzione di quote obbligatorie - ma anche la condivisione del costo di un'assistenza sociale di base, garantita su tutto il territorio dell'Unione,

⁷⁰ Le raccomandazioni qui proposte si avvalgono della collaborazione scientifica di Lorenzo Coslovi e sono state elaborate più diffusamente dal CeSPI in altre sedi. Si veda: Coslovi, L. e Stocchiero, A., op. cit.

per tutta la fase in cui lo straniero non è autosufficiente (non può esserci *burden sharing* in Europa senza un più decisivo passo avanti in questa direzione)⁷¹.

- Mantenere e difendere l'approccio umanitario negli interventi di soccorso e accoglienza. Sebbene la promozione di canali legali di accesso alla protezione rappresenti la principale priorità da perseguire, il rafforzamento delle capacità di intervento e soccorso in mare è un'esigenza insopprimibile. E' necessario: mantenere le operazioni di soccorso in acque internazionali; promuovere la sinergia tra autorità nazionali e attori civili (pescatori in primis); facilitare il trasferimento di know how maturato nelle operazioni di ricerca e soccorso anche ai paesi terzi; sostenere la continuità tra interventi di salvataggio e prima accoglienza. L'operazione Mare Nostrum ha costituito una inversione di rotta rispetto all'approccio del controllo. A tale proposito riteniamo necessario che la missione Frontex Plus/Triton, che attualmente appare imperniata su misure di contrasto e interdizione, assicuri interventi di salvataggio e accoglienza in continuità e allo stesso livello con Mare Nostrum.
- Sostenere e rafforzare il ruolo dell'EASO (European Asylum Support Office) promuovendo il trattamento congiunto delle domande di asilo⁷². Ciò consentirebbe di aumentare le garanzie procedurali e ridurre tempi e costi dell'esame delle domande; favorirebbe, inoltre, l'instaurarsi di una maggiore solidarietà e fiducia tra i paesi partecipanti che a sua volta potrebbe portare al consenso in direzione di una maggiore mobilità dei rifugiati all'interno dell'UE (anche nella piena applicazione del regolamento di Dublino) e ad una maggiore credibilità dell'Europa nei confronti dei paesi terzi.
- Rafforzare la coerenza tra gestione dell'asilo, della mobilità e del ritorno in un'ottica di circolazione per lo sviluppo e non solo di lotta all'irregolarità. Considerata la natura mista dei flussi di rifugiati (richiedenti asilo, persone in fuga da crisi politiche, sociali ed economiche), le politiche per l'asilo dovrebbero essere inserite in una strategia complessiva in grado di integrare i diversi pilastri dell'Approccio Globale e di promuovere una migliore sinergia e coerenza tra politiche migratorie, politiche per lo sviluppo e politiche di promozione per la pace. I rifugiati e beneficiari di protezione non devono essere visti unicamente come oggetto di assistenza ma anche come possibili protagonisti di nuove relazioni internazionali, azioni di *peace building* e progetti di sviluppo umano⁷³.
- A latere di queste raccomandazioni, auspichiamo che venga dato riconoscimento ai profughi ambientali e che siano promosse iniziative che rafforzino il contributo della diaspora nell'ambito di attività tese a migliorare le capacità di adattamento delle comunità di origine al cambiamento climatico.

3.2.4 QUARTO PILASTRO: AUMENTARE L'INCIDENZA DELLA MIGRAZIONE E DELLA MOBILITA' SULLO SVILUPPO

In uno studio del 2011, l'OCSE evidenzia la necessità di ripensare al binomio migrazione e sviluppo in un'ottica di tripla vincita: 'La mancanza di cooperazione sulle politiche migratorie costituisce un costo per i paesi che le implementano. La mancanza di reciprocità riguardo al riconoscimento dei benefici

⁷¹ Si veda Boeri T (2014), La doppia solitudine dei migranti, La Repubblica del 26/08/2014

⁷² Si veda a questo proposito: Triandafyllidou, A., (2014) Managing migration and asylum in Europe. Three proposals for Europe 2020, European University Institute, Issue 2014/01

⁷³ Il progetto Re-startup, concluso a giugno 2014, mostra che intraprendere azioni in questo senso è possibile. Nell'arco di due anni sono state create 11 nuove aziende i cui titolari sono cittadini rifugiati e 243 rifugiati provenienti da Africa Subsahariana, Medio Oriente, Asia Orientale hanno partecipato ad una formazione imprenditoriale. Il progetto Diaspeace, che in Italia è stato gestito dal CeSPI, e poi i progetti MIDA Somalia di OIM, hanno invece scommesso sulle potenzialità dei migranti somali, etiopi ed eritrei (spesso rifugiati e richiedenti asilo) di rendersi protagonisti di processi di peace-building in Italia e nei contesti di origine, con iniziative concrete di cooperazione.

derivanti dalla migrazione per i paesi ad alto reddito e a più basso reddito può essere illusoria, poiché l'immigrazione costituisce una risposta potenziale ai problemi delle carenze di lavoro e dell'invecchiamento della popolazione che affliggono la maggior parte dei paesi OCSE'⁷⁴.

A partire da queste considerazioni, proponiamo di aggiornare la riflessione sul nesso tra migrazione e sviluppo dando maggiore attenzione alla coerenza delle politiche e ai processi di reciprocità e tripla vincita, specialmente nell'ambito dei dialoghi e dei partenariati di mobilità avviati dall'UE con i paesi di emigrazione. Un discorso a parte meritano le rimesse, che hanno costituito un tradizionale oggetto di interesse dell'Agenda su Migrazione e Sviluppo, e continuano ad aver centralità, costituendo una vera e propria cerniera tra gli interessi alla inclusione finanziaria, e dunque allo sviluppo, condivisi da paesi membri e paesi terzi.

A – Aumentare la coerenza nelle Politiche di Co-sviluppo

Le migrazioni sono un aspetto dell'approccio orientato alla Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (PCD), ma il co-sviluppo, come più volte ribadito in questo testo, non coincide con tale approccio in quanto include gli interessi dei paesi di destinazione. E' necessario compiere un'operazione di 'mainstreaming' della migrazione nelle strategie di sviluppo: ovvero 'valutare le implicazioni della migrazione per gli obiettivi di sviluppo e riduzione della povertà'⁷⁵. Ad oggi l'attenzione è stata prevalentemente rivolta al 'manstreaming' delle migrazioni nelle Strategie di riduzione della povertà'⁷⁶. Questo impegno deve essere rafforzato e accompagnato dal 'mainstreaming' delle migrazioni per gli obiettivi di sviluppo in altri settori, sia nei contesti di origine che di arrivo'⁷⁷.

Un elemento ulteriore associato alla coerenza nelle politiche di co-sviluppo (paradossalmente quello meno battuto nella narrativa UE e anche nel dibattito scientifico) è quello della 'coerenza transnazionale', ovvero la riflessione su come processi di riforma contestuali, collaborativi e coerenti nei contesti di origine e di destinazione, possano portare al raggiungimento di obiettivi condivisi (i.e. integrazione e reintegrazione; mobilità e ritorno; bancarizzazione e rimesse).

A partire da tali riflessioni, auspichiamo che:

- La presidenza italiana UE chieda all'High Level Working Group on Migration and Asylum di redigere una Strategia sulla Coerenza nelle politiche di Co-sviluppo e costituisca un gruppo formale per il suo monitoraggio e l'adeguatezza dei relativi finanziamenti. Più in generale, come sottolineato dal Center for Global Development: 'è necessario costituire gruppi inter-settoriali (a livello Europeo e di singoli Stati Membri, *n.d.r*) per incorporare la migrazione nelle politiche di sviluppo. Dovrebbero essere presenti esperti di sviluppo, sicurezza, lavoro per valutare l'impatto delle diverse politiche e offrire ponti con i paesi e le comunità di origine. Sarebbe altresì utile: 'considerare la creazione di un nuovo coordinamento e un'Agenzia Europea per le politiche di sviluppo e la Migrazione con un ruolo simile a quello di EuropeAid'⁷⁸
- Il Consiglio dell'UE inviti Stati Membri e Commissione Europea alla redazione di un Programma di lavoro sulla Coerenza nelle Politiche di co-sviluppo, analogamente a quanto fatto per la PCD.
- La Commissione avvii un processo consultivo nell'ambito dei dialoghi in essere con i paesi terzi che porti a una Comunicazione sulla Coerenza nelle politiche di co-sviluppo.
- Nei programmi di sviluppo negoziati dagli Stati Membri con la Commissione Europea per l'ottenimento dei Fondi Strutturali siano inserite obbligatoriamente indicazioni su come migliorare

⁷⁴ T.d.A da: OECD (2011), op. cit., p. 116.

⁷⁵ T.d.A. da Global Migration Group (2010), Mainstreaming Migration into Development Planning. A handbook for policymakers

⁷⁶ ECDPPM e ICMPD (2013) Migration and Development Policies and Practices. A mapping study of eleven European Countries and the European Commission, SDC, Berna, 2013, p. 29

⁷⁷ Sulla necessità di integrare le migrazioni nelle politiche di sviluppo dei paesi di arrivo oltre che di origine, rilanciando l'approccio delle 'tre w' ed una visione della migrazione come opportunità e non solo come sfida, si veda anche OECD (2011), op. cit., p. 37

⁷⁸ Fanjul, G., op. cit., p. 24 e 25

la coerenza tra obiettivi di sviluppo e governance della migrazione. Tali indicazioni dovrebbero divenire una componente stabile della negoziazione con i paesi terzi nell'ambito dei dialoghi bilaterali portati avanti a livello comunitario e di singoli Stati membri.

- I principali programmi e finanziamenti che consentono di investire sulla gestione e valorizzazione dei processi migratori (Programma Tematico 'Global Goods and Challenges', Fondo sull'Asilo e la Migrazione Internazionale, Cross Border Cooperation nello strumento per la pre-adesione – IPA - e in quello per il vicinato – ENI -, così come i loro volet regionali e bilaterali, etc.) rispettino il criterio della coerenza transnazionale rendendo possibile operare contemporaneamente nei contesti di emigrazione e di immigrazione per migliorare la gestione delle migrazioni e ottenere vantaggi condivisi.
- Le Delegazioni UE assicurino e promuovano la coerenza delle azioni di co-sviluppo portate avanti, assicurando al tempo stesso la trasparenza di tali processi mediante monitoraggi e rapporti periodici (i.e. valutazione della sistematicità d'insieme delle azioni avanzate, analisi della rispondenza dei progetti implementati alle priorità strategiche e a i piani di sviluppo dei paesi coinvolti, etc.)

B - Promuovere l'effettiva reciprocità nei Partenariati di Mobilità⁷⁹

I partenariati di mobilità costituiscono la punta più avanzata e al tempo stesso la vetrina dell'Approccio Globale. Come chiarito dalla Commissione Europea sono: 'canali utili per rafforzare la cooperazione tra paesi, indirizzandosi a tematiche rilevanti e di mutuo interesse concernenti la migrazione e la mobilità, e per costruire rapporti di fiducia tra partner'⁸⁰.

Al fine di implementare concretamente questa narrativa, riteniamo necessario:

- Definire un quadro normativo comune, fondato sui diritti umani, che le parti si obbligano a rispettare. Deve essere delineato un nocciolo duro di diritti che rappresenti un'obbligazione per entrambe le parti e su cui attivare strumenti di monitoraggio, controllo e risoluzione dei conflitti e delle inadempienze.
- Riequilibrare le priorità dei Partenariati: da un approccio focalizzato sulla sicurezza e il controllo delle frontiere a un peso crescente dell'asse 'migrazione e sviluppo' e a favore della mobilità regolare. Oggi l'alleggerimento del regime dei visti concerne infatti unicamente la migrazione temporanea o relativa ad alcune categorie di migranti selezionati (i.e. studenti, ricercatori) ma non i visti di lungo termine.
- Abbandonare la logica della condizionalità che subordina l'adesione ai partenariati alla firma degli accordi di riammissione da parte dei paesi terzi. La reciprocità degli interessi dovrebbe insomma prevalere sul condizionamento unilaterale. A questo proposito Fanjul nota che: 'I Partenariati di Mobilità sono un buon punto di partenza. La scommessa, tuttavia, è andare oltre i ristretti limiti dell'approccio corrente e considerare un sistema in cui tutte e tre le parti (paesi di origine e destinazione e migranti) possano avere più da guadagnare e meno da perdere. Solo in questo modo i paesi di emigrazione saranno realmente desiderosi di attenersi alle regole e di controllare e restringere i flussi irregolari (...)'⁸¹
- Favorire un approccio che sia realmente condiviso, reciproco e in grado di agire a livello transnazionale. E' necessario prevedere accordi o percorsi di riforma e innovazione che investano contemporaneamente paesi di origine e destinazione ed abbiano come obiettivo la promozione di reciproci vantaggi o la gestione di comuni sfide (ad esempio, piani condivisi per l'integrazione e la reintegrazione; strategie di lungo periodo per promuovere l'occupazione nei contesti di arrivo e di

⁷⁹ Suggestimenti più estesi concernenti i partenariati di Mobilità possono essere trovati in: Concord Italia (2014), op. cit. e in Coslovi L. e Stocchiero A., op. cit.

⁸⁰ European Commission (2014), op. cit., p. 9.

⁸¹ Fanjul, G., op. cit., pp. 23-24

origine attraverso la mobilità in entrambe le direzioni; institutional building nei contesti di arrivo e partenza per l'elaborazione di strategie comuni, valorizzazione delle migrazioni nel loro rapporto con il commercio e gli investimenti esteri, nell'imprenditoria transnazionale, etc).

- Assicurare la coerenza strategica tra le azioni, che oggi sono più una sommatoria di progetti piuttosto che parti di una strategia comprensiva e di lunga durata.
- Rafforzare il processo di comunitarizzazione: i Partenariati non possono essere lasciati all'impegno volontario dei paesi membri ma devono prevedere un meccanismo di coinvolgimento di tutti i paesi membri.

C – Rafforzare l'inclusione finanziaria e l'impatto delle rimesse⁸²

Tradizionalmente la Commissione Europea ha individuato nell'offerta di canali sicuri, rapidi ed economici per il trasferimento delle rimesse, uno degli strumenti più efficaci per favorire lo sviluppo dei paesi di origine. Politiche di questo tipo sono senz'altro utili per liberare risorse ma non sono sufficienti per generare processi virtuosi e tre volte vincenti. La chiave di volta per uno sviluppo condiviso che coinvolga i migranti, i contesti di origine e di arrivo è l'inclusione finanziaria, che si rafforza a livello transnazionale grazie a collegamenti tra sistemi finanziari alle due sponde.

Solo garantendo efficaci processi d'inclusione finanziaria e servizi che si dipanano tra le due sponde è possibile consentire un'adeguata allocazione, controllo e gestione del risparmio da parte del migrante e favorire un circolo virtuoso che coinvolge migranti, paesi di origine e di destinazione: maggiori, infatti, sono le risorse che passano attraverso i circuiti formali, maggiore è l'informazione a disposizione di tali circuiti, più alta è la possibilità, per gli istituti finanziari, di concedere crediti e mutui. Del resto, maggiori sono i collegamenti transnazionali tra istituti finanziari, maggiore è la possibilità di offrire servizi che rispondono alle esigenze transnazionali dei migranti (le rimesse *in primis*), più alta è la capacità di attrazione del risparmio nei circuiti formali, e dunque l'inclusione finanziaria. Migliorano, così, le opportunità d'investimento produttivo dei migranti (sia nei contesti di arrivo che di origine), le possibilità di programmazione economica e sociale delle famiglie a livello transnazionale (sviluppo umano), aumenta la liquidità delle banche su entrambi i poli del processo migratorio. In una parola, si promuovono le condizioni per uno sviluppo condiviso o co-sviluppo.

Riteniamo pertanto necessario:

- Rafforzare i collegamenti fra sistemi finanziari e operatori finanziari a livello bilaterale al fine di consentire un'inclusione finanziaria transnazionale. Le piattaforme finanziarie promosse dal CeSPI in Ecuador, Perù, Senegal vanno in questa direzione, grazie alla definizione di servizi finanziari congiunti che facilitano l'invio delle rimesse, attraggono e valorizzano il risparmio (in Italia o nei contesti di origine) e garantiscono, al tempo stesso, il sostegno alle istituzioni finanziarie locali (istituzioni di micro-finanza in Senegal e cooperative di risparmio e credito in America Latina).
- Concentrare l'attenzione e le risorse sull'obiettivo dell'inclusione finanziaria nei contesti di arrivo e di origine. Un soggetto finanziariamente incluso ha molte più opportunità di risparmio, credito e investimento e si moltiplicano le possibilità di generare sviluppo e integrazione per sé, per i paesi di origine e destinazione. Il monitoraggio di questi processi si rivela strategico, come dimostra la buona pratica dell'Osservatorio Nazionale sull'Inclusione finanziaria dei Migranti in Italia gestito dal Ministero dell'Interno Italiano in Collaborazione con il CeSPI.

⁸² La redazione di questo paragrafo si avvale della supervisione scientifica di Daniele Frigeri. Maggiori spunti possono essere trovati in: Frigeri, D. (2012), Rimesse, inclusione finanziaria e sostegno alle istituzioni di micro-finanza. Un modello pilota tra Italia e Senegal, in Ceschi, S., op. cit. Si veda anche M. Zupi (a cura di) (2014 b), op. cit.

3.3 – RACCOMANDAZIONI PER L'ITALIA

Ciò che più manca nel contesto italiano è la consapevolezza politica e delle istituzioni sull'importanza di mettere al centro una strategia di medio e lungo periodo sulla politica sulle migrazioni e per lo sviluppo, che faccia propri i principi del co-sviluppo e la traduzione nazionale del GAMM, ovvero: la ricerca di sinergie win win win in grado di promuovere il nesso tra politiche migratorie e priorità/piani di sviluppo dei contesti di origine e destinazione; la gestione condivisa delle sfide comuni; l'intersettorialità; il decentramento (in considerazione dell'importanza dei territori nel coinvolgimento dei migranti) e la sussidiarietà (in considerazione dell'importanza dell'associazionismo e in generale del Terzo Settore nel valorizzare il ruolo dei migranti e nel sostenerne il protagonismo). In una parola una strategia in grado di legare la dimensione interna ed esterna nella gestione delle politiche migratorie, attraverso un approccio multi-settoriale, multi-stakeholder e territoriale.

Ci troviamo, invece, di fronte ad una politica segmentata⁸³ in cui i diversi Ministeri (in particolare il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) seguono diverse iniziative supportate, spesso, da visioni eterogenee della migrazione. In alcuni casi la linea dei diversi Ministeri segue idee programmatiche di lungo termine (che raramente però si strutturano in una strategia formale). In altri casi prevale una logica basata su progetti che non sono tenuti insieme da una visione organica. Inoltre, se il caso italiano si distingue per la vitalità delle iniziative portate avanti dal basso, in particolare attraverso la cooperazione decentrata⁸⁴ e delle organizzazioni sociali di cooperazione internazionale, sostenute anche dalle Fondazioni bancarie, manca una politica che assicuri una regia complessiva e la comunicazione trasparente dei risultati raggiunti a livello locale.

Alcuni timidi passi avanti sono stati fatti per assicurare la coerenza delle Politiche per lo Sviluppo (PCD). La nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo (L. 125/2014), all'articolo 11, indica la possibilità per il Vice-Ministro degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale (MAECI) di partecipare al Consiglio dei Ministri, ma senza diritto di voto, su materie (tra cui quella migratoria) che direttamente o indirettamente possono incidere sullo sviluppo dei paesi terzi. Viene inoltre istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) che, tra gli altri, ha il compito di assicurare la coerenza; a tale Comitato partecipano anche il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro, che hanno competenza sulle migrazioni. Anche il nuovo Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo sviluppo, ha il compito di esprimere, tra l'altro, pareri sulla coerenza, mentre il MAECI deve produrre una relazione per il Parlamento in cui vi sia una valutazione sulla coerenza, che quindi dovrebbe comprendere anche il rapporto tra la cooperazione e le migrazioni.

La tematizzazione dell'obiettivo della PCD a livello legislativo e la definizione di attori destinati a promuoverla può tradursi, auspicabilmente, in un progresso. Si è però ancora lontani da una strategia globale e strutturata sulla PCD, come ad esempio quella adottata dalla Svizzera nel 2011, tesa a promuovere il coordinamento tra diversi dipartimenti del governo al fine di raggiungere una coerenza politica e un approccio olistico sulle migrazioni⁸⁵.

Se i passi da compiere in relazione alla PCD risultano ancora molti, ancora maggiori sono quelli necessari ad assicurare una riflessione strategica e inter-istituzionale sulla coerenza nelle politiche di co-sviluppo e, più in generale, sulla dimensione esterna delle politiche migratorie. Non si tratta,

⁸³ Si veda: Stocchiero A., op. cit.

⁸⁴ A proposito della decentrata, sono state diverse le Regioni e i Comuni che si sono cimentati nel sostenere iniziative di co-sviluppo. Tra questi, il Comune di Milano rappresenta l'amministrazione che ha promosso un suo programma sul co-sviluppo in modo continuo da oramai oltre 10 anni, creando un importante sistema di rapporti con le associazioni di migranti del suo territorio.

⁸⁵ ECDPPM e ICMPD, op. cit., p. 41

tuttavia, di un problema solo italiano. Uno studio condotto da ECDPM e ICMPD, a tal proposito evidenzia che: ‘pochi paesi stabiliscono legami chiari tra le politiche di migrazione e sviluppo e le loro proprie politiche sociali in aree come il mercato del lavoro, la protezione sociale, l’educazione, etc. Tematiche come l’accesso al mercato del lavoro (che include la questione del riconoscimento delle qualifiche dei migranti), l’accesso ai diritti sociali (che include la portabilità dei diritti), etc. sono spesso questioni lasciate a parte delle discussioni su Migrazioni e Sviluppo’⁸⁶.

A partire da tali considerazioni si auspica:

- La Costituzione di un gruppo interministeriale su “Migrazione, mobilità e sviluppo”, presso la Presidenza del Consiglio, in grado di promuovere l’applicazione del GAMM e le raccomandazioni precedenti a livello nazionale, portando a sistema le attività del Ministero del Lavoro, del Ministero dell’Interno e del Ministero degli Affari Esteri e la coerenza - su tematiche specifiche - con il lavoro svolto da altri ministeri (i.e. Salute, Sviluppo Economico, Istruzione, etc.).
- L’adozione di una Strategia Nazionale sul co-sviluppo concordata in Conferenza Unificata per tenere conto delle iniziative territoriali, e contenente una programmazione pluriennale centrata su un numero limitato di priorità, in consultazione con il Terzo Settore, comprese le rappresentanze delle diaspore. Ad oggi solo pochi paesi europei hanno adottato una strategia specificatamente indirizzata al nesso tra migrazione e sviluppo (ad es. Spagna, Francia, Olanda e Svizzera). Auspichiamo che anche l’Italia si qualifichi per uno sforzo in questa direzione. E’ fondamentale che tale strategia stimoli la coerenza intersettoriale e stabilisca un quadro di sistema su cui si innesti l’azione locale e regionale. Le priorità su cui oggi una strategia sul co-sviluppo dovrebbe focalizzarsi sono quelle già indicate con riferimento al quadro europeo, e in particolare ci si potrebbe concentrare su:
 - L’elaborazione di piani per la mobilità e il ritorno, che diano priorità alla creazione di impiego giovanile (giovani stranieri, giovani italiani, seconde generazioni) e allo sviluppo in settori strategici, per l’Italia e i paesi partner, attraverso la mobilità geografica in entrata e in uscita. Particolare attenzione dovrebbe essere data ai percorsi di *learning mobility*, legandola alla promozione del commercio, degli investimenti esteri e alla promozione dell’imprenditoria migrante. Piani di questo tipo avrebbero, del resto, l’indiscusso vantaggio di contrastare il drenaggio dei cervelli e delle competenze dai contesti di emigrazione. Il Ministero del Lavoro, attraverso Italia Lavoro, promuove una strategia di questo tipo favorendo misure di *learning mobility* in ingresso e in uscita. Tale strategia risulta innovativa in quanto concepisce la mobilità e il ritorno in un’unica visione, mantenendo al tempo stesso uno stretto ancoraggio agli obiettivi di sviluppo economico e produttivo dei contesti di origine e dell’Italia⁸⁷.
 - L’elaborazione di una strategia per l’integrazione e la re-integrazione, che promuova una collaborazione sistematica con i paesi di origine per favorire TUTTI gli obiettivi considerati prioritari in termini di inclusione sociale ed economica. Strategie di questo tipo dovrebbero

⁸⁶ T.d.A. da ECDPM e ICMPD, op. cit., p. 63

⁸⁷ Il programma 'La Mobilità internazionale del lavoro' (2014-2016) prevede azioni di sviluppo e sostegno della rete internazionale di servizi per il lavoro e la migrazione, finalizzata alla promozione di canali di ingresso qualificati, percorsi di mobilità circolare e interventi di rientro e co-sviluppo. Il programma punta, tra l’altro, a consolidare processi di cooperazione formativa con alcuni contesti d’emigrazione (attraverso percorsi formazione, tirocinio, e distacco in mobilità geografica). Si ritiene che la mobilità formativa, in ingresso e di ritorno, possa aumentare le opportunità di lavoro, stimolare lo sviluppo economico e l’integrazione tra i paesi. Le misure di *learning mobility* in ingresso sono gestite attraverso l’articolo 27 del TU sull’Immigrazione che regola i flussi extra-quota per apprendistato, tirocinio, etc. Il triplice obiettivo di tali programmi è: promuovere occupazione (specialmente giovanile) attraverso la mobilità; contribuire alla qualificazione dei flussi di ingresso e soddisfare gli interessi di internazionalizzazione delle imprese italiane; individuare e rispondere alle priorità di sviluppo dei paesi di origine (anche attraverso il sostegno alle istituzioni locali ad una pianificazione in questo senso). Maggiori informazioni sul sito: http://www.italialavoro.it/wps/portal/homepage/areediintervento/immigrazione/progetti/ct_mobilita_lavoro_2014

promuovere il rafforzamento del network transnazionale tra servizi. Si tradurrebbe così in pratica la narrativa della nuova Agenda Europea per l'Integrazione dei Cittadini dei Paesi Terzi.

- Lo sviluppo di forme di democrazia partecipativa e di comunicazione di tipo nuovo, che promuovano e rafforzino le reti associative, intese come soggetti strategici nell'interlocuzione con le comunità locali. Questo processo deve essere portato avanti attraverso l'utilizzo di strumenti di dialogo costanti e duraturi come, ad esempio, le piattaforme on-line e di incontro fisico.
- L'impegno a favore dell'inclusione finanziaria in Italia e nei contesti di origine, sostenuto attraverso la promozione di piattaforme transnazionali tra attori finanziari.
- La definizione di un approccio all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati attraverso un approccio family to family⁸⁸. Data l'emergenza della questione dei minori non accompagnati in Italia e dei costi (umani e economici) associati alle pratiche di accoglienza, si rende urgente la riflessione su pratiche alternative a quelle attuali. L'accoglienza di tipo familiare costituisce una valida alternativa alle strutture residenziali istituzionali.
- Il riconoscimento della ricerca come strumento indispensabile per guidare e indirizzare le attività di policy, monitorare i fenomeni migratori e il loro impatto sociale, valutare e comparare l'efficacia delle politiche svolte, individuare e attivare una molteplicità di attori.
- La condivisione, unificazione e standardizzazione delle attività di comunicazione sulle progettazioni locali (cooperazione decentrata e tra comunità locali attraverso partenariati territoriali) che attengono alle migrazioni (e laddove possibile valutazioni ex post), anche attraverso l'identificazione di sistemi informatici che facilitino la lettura e la comparazione dei risultati e la facile identificazione dei responsabili di progetto. Il fine di questo sforzo dovrebbe essere quello di valorizzare le buone pratiche (individuate attraverso un sistema di valutazione) e di portarle a livello di programmi e politiche (*scaling-up e mainstreaming*) per produrre un maggiore impatto e una migliore sostenibilità.
- Un investimento in valutazioni indipendenti sulle lezioni apprese e sulla coerenza nelle politiche di co-sviluppo⁸⁹.

A integrazione di quanto appena detto, una specifica riflessione deve essere fatta sulle opportunità che si aprono a partire dalla nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo (L. 125/2014)⁹⁰. Nell'articolo 2 della nuova legge vi è un paragrafo dedicato al nesso tra migrazione e cooperazione allo sviluppo: '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'. Nell'articolo 26 le associazioni della diaspora sono riconosciute tra gli attori della cooperazione: 'Le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti'.

Si tratta di importantissimi passi avanti, ma un maggiore sforzo deve essere fatto per uscire da una logica basata sui progetti (ad oggi il Ministero degli Affari Esteri ha sostenuto alcuni progetti come i MIDA di OIM, e il programma Plasepri in Senegal diretto a favorire i progetti imprenditoriali dei migranti), e indirizzarsi ad una programmazione coerente e partecipata dalle stesse associazioni di immigrati e, in prospettiva, dalle seconde generazioni.

⁸⁸ Si veda a questo proposito, Concord Italia, op. cit., p. 18

⁸⁹ Sull'importanza delle politiche di valutazione nella promozione del nesso tra migrazione e sviluppo, si veda ECDPPM e ICMPPD (2013), op. cit., p. 45

⁹⁰ Un'analisi della riforma in questione è stata svolta in Stocchiero A., op. cit.

E' sulla base di queste riflessioni che proponiamo di:

- assicurare una presenza di associazioni composte da migranti e da seconde generazioni al Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo per far sentire la loro voce sulla coerenza tra politiche di cooperazione allo sviluppo e processi migratori.
- Redigere un piano strutturato sulla Coerenza nelle Politiche di Sviluppo (PCD), seguendo l'esempio della Svizzera. Il piano dovrebbe approfondire la conoscenza dell'interdipendenza tra i diversi flussi (migrazioni, commercio, finanzia, conoscenze, comunicazione, etc.), l'analisi critica delle diverse politiche che interagiscono con i flussi, e, per quanto riguarda le migrazioni, esplorare il nesso con lo sviluppo umano (e dunque il rispetto dei diritti) oltre che con quello economico. Il Piano dovrebbe essere legato al GAMM e in particolare ai partenariati di mobilità.

Di fondo, vi è la necessità di riformare l'attuale Legge 189/2002 (Legge 'Bossi-Fini') che modifica il Testo Unico sulle Migrazioni rendendolo particolarmente restrittivo rispetto alle opportunità di mobilità degli stranieri in entrata e in uscita. Le priorità identificate sono quelle relative al rafforzamento del rispetto dei diritti umani (ad esempio riconoscendo il diritto di *ius soli*, la portabilità dei diritti, nuovi criteri su asilo e migrazioni irregolari, etc.) e alla promozione della mobilità in entrata e in uscita (in particolare attraverso una riforma del sistema delle quote, la reintroduzione del visto per ricerca di lavoro o di permessi multipli, la garanzia di una seconda opportunità migratoria attraverso la possibilità di congelare il periodo di residenza non utilizzato, l'estensione della durata dei permessi, la possibilità di un aumento progressivo della durata del permesso di soggiorno ad ogni rinnovo tenendo conto dell'esperienza lavorativa complessiva, l'abrogazione del requisito della presenza ininterrotta nel paese di destinazione, etc.).