

**OLTRE L'EMERGENZA: UN MODELLO PER IL GOVERNO DEI FENOMENI MIGRATORI**  
**LE PROPOSTE DEL TERZO SETTORE ITALIANO<sup>1</sup>**

I fenomeni migratori sono più che mai al centro dell'agenda politica e dell'attenzione della pubblica opinione. Essi vanno affrontati con **un approccio integrato** che metta a sistema la legislazione e gli strumenti di gestione ordinaria, le politiche di cooperazione allo sviluppo, i programmi di ricerca e soccorso e i piani di accoglienza e integrazione oltre che l'azione del Governo, dei diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, Comuni) e le iniziative sussidiarie del mondo del terzo settore.

È un tema cruciale per il nostro futuro: è necessaria una strategia che sappia mettere a sistema le fasi di programmazione, di attuazione e di monitoraggio e valutazione delle azioni messe in campo. Abbiamo bisogno di una visione e di un approccio coerente in Italia e in Europa nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite; la collaborazione a più livelli non è facile, ma è una strada necessaria. Occorre definire un'agenda non solamente in chiave di breve periodo e superare quindi l'approccio che ha caratterizzato l'Unione europea negli ultimi anni con risultati negativi, nell'ambito di una visione complessiva di rilancio sociale, economico e culturale per l'Italia, l'Europa e l'Africa.

**Il Terzo Settore è da tempo impegnato a fronteggiare le sfide dell'immigrazione:** lo sviluppo socioeconomico dei Paesi più poveri, anche attraverso la cooperazione internazionale; la risposta alle emergenze umanitarie; la prima accoglienza e percorsi strutturati d'inclusione che riguardano tanto i migranti quanto le nuove povertà e la riduzione delle disuguaglianze, in un'ottica comprensiva che contrasta la deriva delle guerre tra poveri e la loro strumentalizzazione.

Un patrimonio di energie e di competenze da valorizzare, che costituisce un contributo prezioso per la costruzione di un sistema di governo dei fenomeni migratori capace di coniugare i doveri di solidarietà, gli obblighi contratti a livello internazionale, il diritto alla sicurezza e legalità, la qualità e dignità della vita e lo sviluppo sia delle persone migranti sia delle nostre comunità accoglienti.

Un patrimonio che intendiamo mettere a disposizione, anche in un rapporto strutturato con il Governo italiano, per superare, come chiediamo da tempo, un approccio basato sull'emergenza, con tutte le distorsioni, le contraddizioni, le difficoltà e i rischi connessi, a vantaggio invece di un sistema integrato e partecipato che coinvolga, responsabilizzi e valorizzi tutti gli attori all'interno di una *governance* condivisa in una visione di sviluppo umano e sostenibile condiviso.

---

<sup>1</sup> Questo documento è il frutto di un lavoro collettivo avviato nel corso del 2018 e al quale hanno partecipato diverse organizzazioni di terzo settore. È un testo aperto, che può essere aggiornato alla luce delle iniziative delle istituzioni e del dialogo con esse avviato. Ultima revisione: marzo 2019.

**LE NOSTRE PROPOSTE.****Cooperazione internazionale: partenariati per uno sviluppo sostenibile e duraturo**

La cooperazione allo sviluppo è uno strumento unico – *parte qualificante della politica estera dell'Italia*<sup>2</sup> – da rafforzare e qualificare per la realizzazione di diritti fondamentali, quali l'accesso al cibo, all'acqua, a un'alimentazione dignitosa, all'educazione e alla sanità, che sono i pilastri per lo sviluppo integrale e sostenibile delle comunità dei Paesi Partner.

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

Negli ultimi anni abbiamo assistito a un dibattito e a decisioni che mettono in discussione principi e finalità della cooperazione allo sviluppo in nome di una maggiore integrazione con le relazioni e gli interessi esterni dell'Unione Europea e con la politica internazionale del nostro Paese, nel tentativo di trovare freno alle migrazioni, anche a causa dell'incapacità europea di trovare una soluzione condivisa al governo dell'immigrazione all'interno dei suoi confini<sup>3</sup>.

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

La promozione umana dei migranti e delle loro famiglie comincia dalle comunità di origine, laddove deve essere garantito, assieme al diritto di poter emigrare, anche il diritto di trovare nella propria patria condizioni che permettano una dignitosa realizzazione dell'esistenza. A tal

---

<sup>2</sup> Si veda la legge di settore: Legge 125/2014

<sup>3</sup> Sono un esempio di queste tendenze: la strategia dei nuovi partenariati per il controllo delle migrazioni, primo fra tutti l'accordo Ue-Turchia del 2016; i *migration compact*, lanciati dalla Commissione Europea e sui quali l'Italia rivendica una primogenitura. Sono strumenti che tendono a utilizzare fondi di cooperazione per scopi non propri, quali il controllo delle frontiere africane, o come merce di scambio con i governi dei Paesi Partner in luogo di una gestione più restrittiva dei flussi. Sul piano nazionale desta preoccupazione anche la natura e la gestione del Fondo Africa, introdotto con la Legge di Bilancio per il 2017 per promuovere *interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie*.

fine vanno incoraggiati gli sforzi che portano all'attuazione di programmi di cooperazione internazionale svincolati da interessi di parte e di sviluppo transnazionale in cui i migranti sono coinvolti come protagonisti.

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

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

È cruciale mettere in campo la coerenza delle politiche. L'impatto delle attività di cooperazione rischia di essere neutralizzato se non si interviene anche su altre politiche: le regole per il commercio e la finanza; la chiusura dei paradisi fiscali dove arrivano i capitali in fuga dall'Africa; il rispetto della legge sul commercio delle armi<sup>4</sup>; il sostegno a favore delle imprese locali, il lavoro dignitoso e la sostenibilità dell'uso delle risorse locali.

Infine, ricordiamoci che la cooperazione da parte dei paesi sviluppati è un dovere di questi ultimi come ben misera riparazione al tremendo sfruttamento operati da questi con il colonialismo, sfruttamento che dura ancora oggi con strumenti neocolonialistici. Dobbiamo innanzitutto smetterla di sfruttare l'Africa.

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

L'Italia ha il dovere di fornire assistenza a chi cerca rifugio nel nostro Paese e in Europa, con particolare attenzione alle categorie maggiormente vulnerabili che fuggono da situazioni di conflitto così come dalla povertà e dagli effetti del cambiamento climatico, alla ricerca di migliori condizioni di vita. Non ci sono motivi per giustificare la mancanza di un'iniziativa efficace di ricerca e soccorso in mare; non sussistono motivazioni vantaggiose, né sul piano economico né tantomeno sociale, per limitare le forme di protezione per chi lascia il proprio Paese in cerca di sicurezza e condizioni dignitose di vita.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Legge 185/1990

<sup>5</sup> Desta preoccupazione l'impostazione del sistema di accoglienza introdotta dal D.L. 113/2018 che rischia di vanificare molti degli sforzi compiuti dall'Italia in termini di accoglienza ed inclusione sociale di categorie

Certamente dobbiamo riconoscere gli sforzi affrontati dall'Italia in questi ultimi anni, specialmente per quanto riguarda i flussi di migranti, rifugiati e richiedenti la protezione internazionale provenienti dai Paesi dell'Africa sahariana e settentrionale. Un fenomeno che è cresciuto a partire dalla crisi del 2011, toccando il suo picco nel 2016 e coinvolgendo numerosi minori stranieri non accompagnati. In questo contesto il ruolo dell'Europa è apparso insufficiente ed è per questo che chiediamo un suo maggiore coinvolgimento affinché metta in campo risorse e progetti per assicurare che tutti i Paesi dell'Unione diano il loro contributo, a partire da una necessaria riforma del Regolamento di Dublino<sup>6</sup>. E' urgente una diversa organizzazione della gestione del diritto di asilo, basato sulla condivisione delle responsabilità fra Stati membri, sfruttando l'opportunità offerta dai Global Compact delle Nazioni Unite sui rifugiati e sulle migrazioni, in merito al quale l'Italia dovrebbe rivedere la sua posizione di mancata adesione .

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

Sentiamo, inoltre, il dovere di rivolgerci alle istituzioni italiane affinché rispettino e tutelino il lavoro delle Organizzazioni Non Governative impegnate con trasparenza e dedizione nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare così come nell'accoglienza sul territorio e nei percorsi di inclusione delle persone con background migratorio. Nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito a un aspro dibattito pubblico, sfociato in violente polemiche verso queste organizzazioni, condotte con ogni mezzo e alimentate attraverso un linguaggio che ha portato allo screditamento del loro mandato, andando nei fatti a compromettere la vita delle categorie più fragili e a legittimare tra la popolazione dinamiche e comportamenti al limite della legalità<sup>7</sup>.

## Accoglienza e processi d'inclusione

È importante produrre uno sforzo congiunto tra istituzioni e organizzazioni di terzo settore per la costruzione di un modello di accoglienza e inclusione delle persone con *background* migratorio al fine di uscire da logiche e pratiche di emergenza, ponendo al centro i principi della

---

particolarmente vulnerabili quali quelle dei richiedenti protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati che si apprestano a diventare maggiorenni nonché dei nuclei familiari di origine straniera in cui sono presenti minori di età (c.d. minori accompagnati).

<sup>6</sup> È bene non dimenticare però che ci sono altri Paesi dell'UE, a partire dalla Germania, che in questi anni hanno accolto molte più persone dell'Italia: se valutiamo l'impatto delle domande d'asilo e della presenza di rifugiati in percentuale alla popolazione residente, ci accorgiamo che l'Italia non è affatto ai primi posti

<sup>7</sup> In questo contesto, si inserisce anche il Codice di condotta che il Ministero degli Interni Minniti ha voluto introdurre nel luglio 2017. L'intenzione di un migliore coordinamento dell'azione delle ONG non deve limitare o pregiudicare l'autonomia di iniziativa dell'associazionismo garantita dall'Art.118 della nostra costituzione.

sostenibilità sociale, della qualità dell'accoglienza e dell'inclusione, nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone.

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

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

- una filiera integrata di interventi – casa, istruzione, formazione civica e lavorativa, lavoro, sanità, integrazione sociale, welfare di comunità– differenziata in base ai progetti migratori delle persone e delle famiglie; articolata in piani locali universali per non contrapporre poveri italiani e stranieri, con una attenzione particolare riservata ai minori, specie se non accompagnati. Una filiera ancorata a una visione complessiva di investimento nelle politiche sociali che miri a includere vulnerabilità migranti, delle seconde generazioni e native;
- accogliere comunità, non soltanto persone, per facilitare lo sviluppo sia nel Paese di accoglienza sia nei Paesi di origine, per valorizzare i saperi, le relazioni, le competenze, le risorse dei migranti e delle diaspore e realizzare anche progetti di rientro volontario nei Paesi di origine, ad esempio attraverso l'uso delle rimesse per iniziative economiche nei Paesi di provenienza;
- un programma di monitoraggio, controllo e miglioramento della gestione, e relativa rendicontazione economica e sociale trasparente degli interventi.

Riguardo ai centri di accoglienza, è necessario rafforzare un sistema di monitoraggio istituzionale in grado di verificare la loro corretta gestione, la garanzia di servizi fondamentali come una buona mediazione culturale e linguistica e corsi per l'apprendimento della lingua italiana e l'accesso effettivo ai servizi sanitari. I gestori dovrebbero farsi carico di seguire i beneficiari nei percorsi volti alla certificazione delle loro competenze, all'accompagnamento alla conoscenza del territorio, al coinvolgimento del territorio – istituzioni locali e società civile – e all'investimento

in borse lavoro e tirocini, avendo come metodologia il coinvolgimento nei diversi processi dei migranti stessi ogni qualvolta possibile.

Un esempio di come mettere in pratica tali principi si può individuare nella *Carta per la Buona Accoglienza delle Persone Migranti*<sup>8</sup> che ha alla base il reciproco riconoscimento delle responsabilità e delle funzioni dei firmatari, volto a promuovere un circuito virtuoso tra diritti da tutelare e doveri da adempiere. La *Carta* definisce un modello a misura di persona in grado di coniugare solidarietà e legalità, efficienza e trasparenza; punto nodale è la valorizzazione dei percorsi di accoglienza diffusa, aperti a tutte le persone migranti, promuovendo il graduale superamento dell'attuale sistema verso la seconda accoglienza.<sup>9</sup>

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

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

---

<sup>8</sup> Sottoscritta nel 2016 da Ministero dell'Interno, ANCI e Alleanza delle Cooperative Sociali Italiane

<sup>9</sup> Riguardo il suddetto modello di accoglienza, segnaliamo la condizione peculiare dei minori stranieri non accompagnati quali persone portatrici di vulnerabilità. I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con la Legge n. 176/1991 e con l'art. 28 c. DLgs 286/1998. La Convenzione stabilisce il principio del superiore interesse del minore e la necessità di assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione e allo sviluppo sociale. I principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni.

In Italia è attualmente in vigore la Legge n. 41/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", di cui all'art. 1: "I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.". Pertanto l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati deve essere realizzata, come per tutti i minori, mettendo in campo tutti gli strumenti e gli interventi necessari per rispondere ai bisogni rilevati e per assicurare percorsi di sostegno ed accompagnamento all'autonomia. Tra gli interventi possibili, in relazione alle caratteristiche ed esigenze dei minori, si può prevedere l'accoglienza in strutture a diverse intensità assistenziali o in affidamento familiare. I vissuti dei minori e le loro appartenenze culturali devono essere considerati risorse da chiamare in causa e da valorizzare nella costruzione del progetto di vita. Gli eventi esperienziali, alcuni dei quali traumatici, derivanti dalla separazione dalla famiglia e dal proprio ambiente originario, così come quelli connessi al viaggio intrapreso per migrare, devono essere presi in considerazione tanto nel loro aspetto formativo e strutturante, quanto in quello opposto, potenzialmente de-formativo e de-strutturante, nella progettazione e nella realizzazione dei percorsi individuali, educativi, formativi ed inclusivi.

— /// —

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

### **Al tavolo hanno partecipato:**

**Amnesty International Italia – Caritas Italiana – Cini – ForumSad – Oxfam Italia – UNICEF Italia e Forum Nazionale del Terzo Settore** (al quale aderiscono: Acli – Acsi – ActionAid – Ada – Adiconsum – Agci Solidarietà – Agesci – Ai.bi. – Aicat – Aics – Aig – Aisla – Aism – Amesci – Anccoop – AnceScao Aps – Anffas – Anmic – Anmil – Anolf – Anpas – Anteas – Aoi – Apici – Arci – Arcigay – Arciragazzi – Asc Servizio Civile – Associazione Ambiente e Lavoro – Associazione Banche del Tempo – Associazione di promozione sociale Santa Caterina da Siena – Assoutenti – Auser – Avis – CdO Opere Sociali – Cittadinanza attiva – Cnca – Cnesc – Cns Libertas – Cocis – Comunità Emmanuel – Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia – Croce rossa italiana – Csen – Csi – Ctg – Emmaus Italia – Ens onlus – Evan – Fairtrade Italia – Federavo – Federconsumatori – Federsolidarietà/Confcooperative – Fenalc – Fictus – Fidas – Fimiv – Fish – FITeL – Focsiv – Fondazione Exodus – Forum Nazionale per l'Educazione Musicale – IdeAzione – Italia Nostra – La Gabbianella – Legacoopsociali – Legambiente – Link 2007 – Mcl – Movimento Difesa del Cittadino – Mo.VI – Modavi – Movimento Consumatori – Opes Italia – Parent Project Onlus – Pgs – Prociv – Arci – Salesiani per il sociale/Federazione Scs – Cnos – Touring Club Italiano – U.S. acli – Uici – Uildm – Uisp – Uneba – Unpli).