

PER UN GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE EFFICACE ED UMANO A PARTIRE DALL'ESPERIENZA ITALIANA

LIMA - 19- 20 NOVEMBRE 2013

MIGRACIONES;UN PROCESO GLOBAL DE CORRESPONSABILIDADES-UNIVERSIDAD DEL PACIFICO

SEMINARIO INTERNACIONAL

- **PREMESSA**
- **L'ITALIA: DA PAESE D' EMIGRAZIONE A PAESE D' IMMIGRAZIONE**
- **LA LEGISLAZIONE ITALIANA**
- **POLITICHE PER UN GOVERNO EFFICACE ED UMANO DELL'IMMIGRAZIONE**

A cura On. Livia Turco

PREMESSA

Governare l'immigrazione in modo umano ed efficace, nel dibattito politico europeo ed italiano, in questo ultimo decennio, suona come una espressione contraddittoria. Come se umanità ed efficacia fossero tra loro incompatibili. In realtà, proprio l'esperienza italiana ed europea dimostrano che quando si sceglie una politica basata sul riconoscimento della dignità della persona, su una cittadinanza di diritti e doveri e quando si cerca una paritaria collaborazione con gli Stati da cui provengono i flussi migratori si riduce l'immigrazione clandestina e nelle nostre città si vive un clima di maggiore serenità e sicurezza. Vorrei riflettere, in questo mio contributo, su come possono essere promosse e realizzate politiche dell'immigrazione che siano efficaci in quanto promuovono l'immigrazione regolare e legale ed umane in quanto riconoscono la piena dignità delle persone immigrate e favoriscono il loro inserimento attivo nella società. Requisito fondamentale per governare in modo efficace ed umano i flussi migratori è valutare il loro impatto sulla sostenibilità economica e sociale dei paesi ospitanti. Non si può entrare in un paese comunque ed in qualunque modo. Questo darebbe vita a conflitti sociali acuti e non garantirebbe una vita dignitosa a chi emigra. Regolare l'immigrazione per ragioni economiche significa selezionare i flussi di ingresso secondo requisiti che devono essere indicati dalle istituzioni in modo chiaro e trasparente a partire dal criterio dell'utilità economica. Altra cosa è il diritto di asilo per chi fugge da guerre e conflitti. In questo caso l'unico criterio che vale è l'accoglienza in nome del valore universale della dignità della persona.

Vorrei rapidamente svolgere tre considerazioni generali.

1. Cosa rappresentano oggi le migrazioni sul piano mondiale.

Oggi le migrazioni si presentano come uno dei fattori più visibili e controversi di cambiamento delle nostre società. La percezione diffusa è quella di uno sconvolgimento dell'ordine sociale. Per alcuni, è l'alba di un mondo nuovo, all'insegna del meticciato e della fratellanza universale; per molti altri è l'inizio di una invasione. Nel complesso, i migranti rappresentano il 3% della popolazione mondiale: in cifre, intorno ai 214 milioni su oltre 6 miliardi di esseri umani, mentre per l'Europa dei 27 paesi, la stima si aggira intorno ai 25 milioni di migranti su 490 milioni di abitanti, dunque all'incirca il 5%. In Italia i dati più recenti parlano di 5 milioni di persone. Si tratta di una quota relativamente ridotta dell'umanità, ma aspetti come la concentrazione in determinate aree di destinazione, la rapidità della formazione di nuovi flussi, le modalità drammatiche di una parte degli arrivi accrescono il senso di smarrimento e di minaccia nelle nazioni ospitanti.

2. Chi sono oggi i migranti.

Il panorama delle migrazioni contemporanee è alquanto eterogeneo e differenziato. I migranti non sono soltanto persone alla ricerca di modesti lavori manuali per sopravvivere.

Nel mondo sviluppato una categoria di crescente importanza è quella dei migranti qualificati, ossia in possesso di competenze intellettuali, professionali, imprenditoriali, che sono oggi oggetto di specifiche politiche di reclutamento all'estero, ovvero di una sorta di "caccia ai cervelli". Un altro elemento di differenziazione si riferisce al genere. Oggi, all'incirca la metà dei migranti sono donne (nell'area OCSE, il 51,1%). La femminilizzazione delle migrazioni ha a che fare con la domanda di lavoro di cura da parte delle società più sviluppate, in primo luogo delle famiglie. Molte donne migranti sono a loro volta madri. Pertanto si assiste allo sviluppo di un altro fenomeno: quello delle "famiglie transnazionali", separate da confini e distanze, ma tenacemente impegnate nel mantenere vivi vincoli affettivi e responsabilità genitoriali. Se le migrazioni possono essere associate alla metafora del viaggio, va dunque precisato che si può viaggiare con vari biglietti ed in condizioni molto diverse.

vita migliore all'estero Oggi in Italia gli immigrati sono 5 milioni di persone. Metà sono donne. Sono lavoratori e lavoratrici. Sono famiglie. Quasi un milione sono bambini e giovani al di sotto dei diciotto anni. Gli immigrati sono una popolazione ben integrata, disseminata su tutto il territorio nazionale. Molte famiglie vivono nei paesi e nelle piccole città e questo ha evitato la formazione dei "ghetti".

La crisi economica sta creando disoccupazione e determinando il ritorno in patria di molti. Tuttavia l'immigrazione è una componente strutturale in settori strategici della nostra economia come l'agricoltura, il lavoro di cura e familiare, il lavoro infermieristico, l'edilizia ed il lavoro manifatturiero. Ormai consolidata e sempre più in crescita è l'imprenditoria promossa da uomini e donne migranti che sono diventati eccellenti imprenditori ed imprenditrici.

La peculiarità italiana è l'elevato numero di etnie e comunità che si sono insediate. Oltre cento provenienti da tutti i continenti. Tra queste, molto significativa è la comunità dei peruviani.

La comunità peruviana si è insediata in Italia tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90 ed è prima tra le comunità di immigrati provenienti dal continente americano. Ha una composizione prevalentemente femminile (60%). La presenza peruviana cresce progressivamente in particolare attraverso il meccanismo delle catene migratorie legate al ricongiungimento familiari ed ai nuovi ingressi per motivi di lavoro. Oggi i peruviani in Italia sono 101.000 e costituiscono la undicesima comunità tra i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia e la prima comunità dell'America Latina. L'incidenza dei peruviani sull'insieme della popolazione migrante in Italia è del 2,9%. Vivono prevalentemente in Lombardia, nel Lazio ed in Piemonte. Il 68% della popolazione peruviana è occupata e svolge attività prevalentemente nell'ambito del lavoro di cura, assistenziale, familiare. I giovani sotto i 18 anni sono il 16% della popolazione, una quota leggermente inferiore alla media generale che vede i giovani costituire il 21% della popolazione immigrata.

3. Perché si emigra.

La spiegazione delle migrazioni necessita di un approccio multi-causale, con l'intreccio di una serie di fattori che possono assumere in vari periodi storici un peso diverso. Pesano gli squilibri economici, come pure la circolazione di informazioni che fanno intravedere la possibilità di una. Incide senz'altro la domanda di manodopera delle economie più prospere. Influiscono i rapporti tra i paesi, l'eredità della storia passata, la comunanza linguistica. Svolgono un ruolo decisivo le reti e le altre istituzioni migratorie, mediando tra il generico interesse a partire e le possibilità di arrivare ad una determinata destinazione. Contano moltissimo le catene migratorie, le relazioni informali che si costruiscono tra parenti ed amici. I dispositivi normativi indicano i possibili sentieri per entrare o per regolarizzare la propria posizione. Alla fine entrano in gioco le scelte delle persone e dei gruppi famigliari che non si esercitano in un vuoto sociale ma nell'ambito di opportunità ben delineate ed individuate. I migranti sono attori sociali, che pur tra serie difficoltà e molteplici condizionamenti, assumono decisioni ed elaborano progetti.

L'ITALIA DA PAESE D' EMIGRAZIONE A PAESE D' IMMIGRAZIONE

Nel 1861, quando avvenne l'Unità d'Italia, al primo censimento dell'Italia unita erano 200 mila gli italiani all'estero. 100 mila nelle due Americhe, 80 mila in Francia, 20 mila in Germania e Svizzera.

Venivano dal Piemonte, dalla Liguria, dal Veneto, dalle regioni del sud. Tra il 1876 ed il 1988 l'emigrazione italiana nel mondo coinvolse 27 milioni di persone. Gli emigrati italiani all'estero hanno costruito un'Italia transazionale perché l'hanno diffusa nel mondo ed hanno portato il mondo in Italia.

Mentre gli italiani emigravano, fin dal Risorgimento ed anche nell'Italia preunitaria la presenza degli stranieri era una costante nel nostro Paese sia attraverso i commerci, sia tramite l'occupazione militare e la subordinazione politica. Se per conquistare la sua unità e per diventare Stato Nazionale unitario, l'Italia aveva dovuto combattere contro lo straniero (l'impero d'Austria, la Francia di Napoleone III)

l'Italia risorgimentale non è mai stata né xenofoba né percorsa da nazionalismi. Numerosi stranieri avevano partecipato al Risorgimento, a partire dalla spedizione dei Mille. Martiri del Risorgimento furono accolti come esuli in paesi stranieri, come Garibaldi. L'Italia unita e lo Stato unitario si sono realizzati anche attraverso il contributo militare determinante degli stranieri come i prussiani, i francesi ed un intervento non militare degli inglesi. Dunque lo Stato Unitario nasce in conflitto con lo straniero ma anche in alleanza con esso. Le élite

italiane hanno sempre avuto contatto e relazioni con altri paesi europei e del mondo. Le cattive condizioni economiche in cui versava l'Italia nel 1861 determinarono l'avvio dell'emigrazione. Negli anni successivi si avviò l'industrializzazione e l'afflusso delle rimesse dei migranti italiani all'estero contribuirono a promuovere sviluppo e crescita. Questo comportò la riduzione complessiva del peso economico e finanziario delle élite straniere nel nostro paese. La partenza degli italiani per le vie del mondo fu una costante che cominciò ad allentarsi nei primi anni '70. Nel 1975 ne partirono solo 100 mila. Ciò in relazione alla crescita economica ed al benessere che nel frattempo si era realizzato. Proprio negli anni '70 cominciarono in modo silenzioso ed invisibile, gli arrivi degli immigrati. Per primi arrivarono gli studenti greci ed iraniani. Poi le collaboratrici famigliari della Somalia, dell'Etiopia, di Capoverde e delle Filippine. Fu poi la volta dei Tunisini che si fermarono prevalentemente in Sicilia. Poi arrivarono i Marocchini, i Senegalesi. Sono attratti dal lavoro irregolare del Sud, dall'agricoltura, raggiungono il centro-nord dove trovano lavoro nell'edilizia e nelle aziende manifatturiere. Contemporaneamente arrivano persone, soprattutto donne, dal Brasile e dall'America Latina. Arriva la prima comunità Cinese che si stabilisce in piccoli paesi del Piemonte, nei paesi e città della Toscana. Poi arrivarono dai Balcani e dai paesi dell'Est, dopo la caduta della ex-jugoslavia ed i tremendi conflitti che ne derivarono. Crollo demografico, carenze gravi del sistema di welfare, indisponibilità degli italiani a svolgere lavori manuali : sono questi i fattori che generano il bisogno che l'Italia ha dell'immigrazione. Negli anni '70 la crisi petrolifera determina una crisi economica ed i paesi europei ad alta immigrazione, che nel corso degli anni avevano consapevolmente scelto e governato l'immigrazione, decidono il blocco dell'ingresso regolare. Gli immigrati cercano nuove strade e le trovano nei canali informali dell'economia italiana, spagnola, greca. Negli anni '70 l'Italia è ancora un paese di emigrazione: 820.000 sono gli Italiani che lasciano la loro terra mentre gli immigrati che cominciano ad arrivare sono invisibili e non ancora censiti. Ma, solo dieci anni dopo, le proporzioni si invertono. Gli Italiani non emigrano più e l'Italia riconosce il permesso di soggiorno a 211.000 stranieri residenti. Essi diventano: 410.000 nel 1988; 933.000 nel 1992; 1.990.159 nel 1994. L'Italia passò in modo repentino, da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Questa RAPIDITA' del cambiamento inciderà sulla percezione del fenomeno, sulla cultura del paese, sul governo dei processi concreti. A ciò si aggiunga un altro elemento. Questo passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione avvenne senza che gli italiani, a partire dalle loro classi dirigenti ne fossero consapevoli, lo avessero scelto valutandone gli effetti. Il traino dei flussi migratori fu l'economia informale, l'iniziativa delle imprese per necessità economica, per utilità, senza che questa scelta fosse accompagnata da una loro consapevole elaborazione politica e culturale. Mentre gli immigrati arrivavano le classi dirigenti Italiane (politica, cultura, imprenditoria) non li vedevano e continuavano a considerare l'immigrazione un fenomeno transitorio. Risiede qui, in questa miopia culturale,

l'incapacità che si manifestò negli anni successivi a governare in modo efficace l'immigrazione. Ne è una conferma la legge sulla cittadinanza approvata nel 1992 che riforma la materia dell'acquisto e concessione della cittadinanza italiana pensando prevalentemente agli italiani all'estero, ai loro discendenti e stabilendo norme molto restrittive per l'acquisto ed il riconoscimento della cittadinanza agli immigrati ed ai figli degli immigrati. L'Italia stava diventando un paese di immigrazione ed il legislatore poneva alla base della sua riforma della cittadinanza lo Jus sanguinis e considerava l'immigrazione un fatto residuale e transitorio.

A partire dagli anni '80 la presenza degli immigrati si sedimenta nella società italiana e gradualmente si integra in essa grazie al ruolo che svolsero alcuni attori: i Comuni, la Chiesa, le associazioni di volontariato, i sindacati, gli imprenditori, gli insegnanti nelle scuole. L'integrazione degli immigrati è stato prevalentemente un processo costruito dal basso, dai territori senza l'aiuto di una politica nazionale. Solo la legge 40\1998 promuove le politiche di integrazione proponendo indirizzi e valori, stanziando risorse con un Fondo dedicato. Dopo ormai trent'anni di convivenza tra italiani ed immigrati possiamo parlare di una "via italiana alla convivenza" che ha ottenuto risultati positivi.

Perché ha puntato sul lavoro, ha promosso i diritti sociali ed ha combattuto le discriminazioni, ha ricercato il dialogo tra italiani ed immigrati nei luoghi di vita e di lavoro attraverso l'azione preziosa dei sindacati, della Chiesa, delle associazioni, degli amministratori locali, degli insegnanti, dei medici e del personale sanitario.

La "via italiana alla convivenza" è sociale, comunitaria, ha puntato sulla mescolanza e sulla partecipazione sociale e politica perché, pur non riconoscendo il diritto di voto amministrativo ha puntato sulla partecipazione dei migranti nelle istituzioni locali, nei sindacati, nelle associazioni, nella vita scolastica.

Questi processi di integrazione si sono scontrati con sentimenti di paura diffusi tra gli italiani verso la presunta invasione degli immigrati che è stata alimentata da forze politiche come il centrodestra e la Lega Nord da sempre ostili alla immigrazione.

Ora, pur in tempo di crisi, gli italiani si rendono conto che la presenza degli immigrati è positiva, necessaria alla nostra economia, ricca di umanità.

LA LEGISLAZIONE ITALIANA

Come ho già affermato la peculiarità italiana è che l'Italia è diventata molto rapidamente un paese di immigrazione senza saperlo e senza volerlo, senza che le sue classi dirigenti elaborassero e guidassero questo profondo cambiamento. La prima legge italiana sull'immigrazione risale al 1986, legge Foschi, prevedeva la possibilità dell'ingresso per lavoro attraverso liste di lavoratori assunti solo attraverso chiamate numeriche; il ricongiungimento familiare con il convivente ed i figli. Essa attuò una prima sanatoria.

Tale legge si manifestò rapidamente come inadeguata ed inefficace. In quegli anni cominciava a manifestarsi in Italia un clima negativo contro gli immigrati. Gli Italiani, improvvisamente, cominciarono a vedere le loro strade e le loro piazze piene di venditori ambulanti senegalesi, marocchini, raccoglitori di prodotti agricoli africani che dormivano all'aperto. Cominciarono a sentirsi assediati ed a reagire rifiutando i nuovi arrivati. Nel 1989 si verificò un fatto gravissimo che sconvolse il Paese e lo sollecitò a reagire. Jerri Maslo, un rifugiato sud africano, fu ucciso da un gruppo di criminali Italiani durante un tentativo di rapina a danno di immigrati che lavoravano in nero nell'agricoltura e dormivano nei loculi di un cimitero vuoto ed abbandonato a Villa Literno, in provincia di Salerno, in Campania. La politica reagì questa volta in modo adeguato e varò la legge Martelli, dal nome del Ministro che la elaborò. Essa prevedeva le quote di ingresso regolare, introdusse i primi diritti sociali, riconobbe in modo concreto il diritto d'asilo previsto dall'articolo 10 della Costituzione, introdusse l'Osservatorio nazionale sulle politiche migratorie e la Conferenza annuale sull'immigrazione. Promosse una sanatoria per assorbire e regolarizzare la vasta area di lavoro nero e sommerso sottraendolo così al ricatto della criminalità e dando certezza di diritti a tanti lavoratori e lavoratrici che erano entrati in Italia da ormai parecchi anni. Negli anni '90 l'Italia fu investita dalla crisi albanese e dal crollo del Muro di Berlino con gli arrivi delle persone dai paesi dell'est, i primi furono i Polacchi. Ciò che sconvolse il Paese furono gli sbarchi in massa degli albanesi avvenuti nel 1991. Ne arrivarono improvvisamente 25.700 a Bari in Puglia. Furono accolti come profughi, 11.000 rimasero con regolare permesso di soggiorno, 14.000 furono soccorsi, accolti e poi rimpatriati in Albania. Questi sbarchi alimentarono il clima di paura tra gli Italiani ed il sentimento di rifiuto degli immigrati. Tale sentimento fu raccolto e cavalcato da una forza politica nuova, la Lega Nord, che fin dall'inizio e per tutti gli anni del suo operare ha posto al primo posto il rifiuto degli immigrati. Nel 1995 viene adottato un nuovo provvedimento legislativo, anche questo sull'onda dell'emergenza. Si tratta del Decreto Dini, dal nome dell'allora presidente del Consiglio che stabilì una nuova sanatoria per assorbire la presenza di immigrati irregolari ma inasprì le norme sulle espulsioni per renderle più rapide. La prima legge organica sull'immigrazione fu la legge 40, del 6 marzo 1998, varata dal primo governo dell'Ulivo di Romano Prodi. Ebbi l'onore di partecipare alla stesura di tale provvedimento con l'allora Ministro degli Interni Giorgio Napolitano. Erano anni difficili, eravamo in piena emergenza. I conflitti che attraversavano i Balcani riversavano nei nostri mari e sulle nostre coste migliaia di persone. Decidemmo che non dovevamo legiferare sull'onda delle tragedie e dell'emergenza, che bisognava assumere il cambiamento profondo che aveva interessato l'Italia e considerare l'immigrazione una risorsa. Bisognava avere l'ambizione di guardare all'immigrazione in tutti i suoi aspetti e dotarsi di uno sguardo di lungo periodo elaborando una legge organica. L'impostazione culturale che ne è alla base è quella di una società aperta, interculturale, in cui italiani ed immigrati devono imparare a vivere insieme condividendo i valori della Costituzione Italiana. La legge si basa su tre pilastri: prevenire e contrastare l'immigrazione clandestina attraverso lo strumento degli Accordi Bilaterali con i paesi da cui provengono i flussi migratori; rendere praticabile l'ingresso regolare per lavoro; promuovere diritti e doveri

per le persone immigrate. Tra le misure più rilevanti ricordo :il programma triennale per le politiche migratorie e le quote di ingresso regolare definite ogni anno; l'ingresso regolare per lavoro attraverso la chiamata nominativa e numerica; l'ingresso per ricerca di lavoro attraverso la garanzia di uno sponsor individuale o collettivo; l'ingresso per lavoro autonomo e il lavoro stagionale.

Viene allungata la durata del permesso di soggiorno, introdotta la Carta di soggiorno per i cittadini residenti da cinque anni equiparando i diritti sociali e civili tra italiani ed immigrati. Le norme sulle espulsioni si basano sulla espulsione amministrativa, viene introdotta la norma sul trattenimento di 20 gg. Prolungabile fino a 30 per identificare le persone prive di documenti e che rifiutano il riconoscimento della loro identità. Viene definita una compiuta strategia di diritti e doveri. Diritti che appartengono alla persona come la salute, la tutela dei minori, che devono valere anche quando le persone sono prive di documenti. Viene introdotto il diritto all'unità familiare che consente il ricongiungimento con i figli e i conviventi, i genitori a carico ed i parenti entro il terzo grado. Prevede inoltre i diritti sociali come l'istruzione, la tutela della maternità, l'accesso ai servizi sociali e la possibilità, quando si rientra nel proprio paese, di vedere riconosciuti i contributi previdenziali versati anche se il lavoratore immigrato non ha ancora raggiunto l'età pensionabile. Viene inoltre prevista la protezione temporanea con relativo permesso di soggiorno quando si determinano afflussi di immigrati dovuti ad emergenze umanitarie. Vengono introdotti strumenti di partecipazione come i consigli territoriali per l'immigrazione. Viene introdotta (nel testo del Governo) la norma sul diritto di voto amministrativo che però non ottenne l'approvazione in Parlamento. Durante i Governi dell'Ulivo vennero stipulati 20 accordi bilaterali che prevedevano quote di ingresso regolari per lavoro, politiche di cooperazione allo sviluppo, la riammissione delle persone entrate in modo clandestino.

L'applicazione della legge 40/98 fu molto tormentata e difficile per l'ostilità che scatenò il centro-destra e perché andava contro corrente rispetto alla cultura diffusa nella società italiana attraversata da un forte sentimento di paura di essere invasi dagli immigrati e dal timore che essi sottraessero lavoro e risorse agli italiani. Il 30 luglio 2002 il governo di centro destra che vinse le elezioni approvò la legge 189 detta "Bossi-Fini" che ne furono i principali autori. Essa si compone di 38 articoli che modificano profondamente la precedente legge 40/98 del centrosinistra.

Viene modificata in senso molto restrittivo la disciplina degli ingressi e del permesso di soggiorno; quella relativa al contrasto dell'immigrazione clandestina e quella relativa ai ricongiungimenti familiari. Tale normativa è stata ulteriormente cambiata in senso restrittivo dal Decreto Legislativo 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" elaborata dal ministro degli interni Maroni durante l'ultimo governo Berlusconi. Tra le altre misure esso introduce: il reato di immigrazione clandestina; le aggravanti di clandestinità che definiscono un vero e proprio "diritto penale speciale" per gli immigrati; il trattenimento fino a 18 mesi nei CIE (centri di identificazione ed espulsione) per le persone prive di documenti o i cui documenti sono scaduti; ulteriore riduzione dei diritti sociali.

Queste leggi restrittive nell'ingresso regolare, restrittive dei diritti, incentrate sul contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso lo strumento penale, hanno prodotto in Italia questi risultati paradossali :nel corso di 22 anni sono state necessarie 6 sanatorie,tra queste le due più ampie sono state operate dal centrodestra. Nel 2002 furono presentate ben 705.000 domande di regolarizzazione di cui 646.000 furono accolte. Con il centrodestra al governo è stata fatta la sanatoria e più ampia nella storia delle migrazioni europee!!! Nel 2009 per 1 immigrato irregolare espulso, 20 immigrati hanno potuto sanare la propria posizione. Si può pertanto affermare,sulla base dei dati e dei fatti ,che le politiche restrittive producono effetti opposti a quelli proclamati: dicono no alla immigrazione clandestina, nei fatti producono una vasta area di clandestinità; dicono no alle sanatorie poi ricorrono ad esse in modo ripetuto perché devono prendere atto che non è socialmente ed economicamente sostenibile un'area ampia di irregolarità.

PER UN GOVERNO UMANO ED EFFICACE DELL 'IMMIGRAZIONE

Una Europa unita ed aperta verso il mondo.

L'immigrazione è uno dei temi su cui gli Stati nazionali dell'Unione Europea vogliono esercitare le loro prerogative ostacolando una vera e propria politica europea dell'immigrazione.

Dopo il Vertice di Tampere svoltosi nel 1999 che aveva cominciato a delineare una politica europea dell'immigrazione e dell'asilo,l'Europa è ripiegata in una politica intergovernativa dove ciascun paese ha fatto prevalere i propri interessi nazionali. I paesi del Nord Europa,da sempre accoglienti verso l'immigrazione e l'asilo , in questi ultimi anni hanno adottato politiche più restrittive e si sono sostanzialmente disinteressate dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo che hanno dovuto fronteggiare ripetute emergenze umanitarie. L'unica politica comune è stata quella del controllo delle frontiere. Questa situazione non è più tollerabile perché espone tutta l'Europa alla vulnerabilità ed alla inefficacia di fronte al periodico arrivo di flussi migratori che proseguiranno nei prossimi anni.

L'Europa deve diventare un attore che svolge nel mondo una politica di pace, di cooperazione allo sviluppo ,di promozione delle competenze dei cittadini migranti nelle loro dimensione transazionale. La politica comune Europea deve basarsi sulla fiducia verso le diverse parti del mondo e promuovere relazioni di collaborazione,di scambio

economico, umano e culturale. E' nel suo interesse promuovere una politica di apertura verso l'immigrazione perché, negli anni futuri, ne avrà bisogno per fattori strutturali. L'Europa, infatti, è un continente che per essere fortemente integrato nell'economia e nella società globale, e per la sua attuale debolezza demografica, non potrà che continuare ad esprimere una robusta domanda di immigrazione. Pertanto, deve promuovere una politica comune nella definizione di accordi bilaterali con gli Stati, superare l'esclusiva competenza nazionale in materia di ingresso per lavoro e politiche dei visti di ingresso. Deve promuovere la circolazione nei diversi paesi europei dei lavoratori immigrati come avviene per i lavoratori europei nella consapevolezza che la mobilità delle persone è un aspetto importante anche per superare la crisi economica e costituisce un aspetto moderno della cittadinanza, delle politiche del lavoro e dello sviluppo. La mobilità dei lavoratori deve accompagnarsi con la "portabilità" dei diritti nella direzione di standard omogenei di diritti nei diversi paesi europei. A partire dalla liberalizzazione della politica dei visti. Le persone possono spostarsi da un paese all'altro non solo se trovano lavoro ma eguali opportunità di cittadinanza sociale. La politica comune europea deve riguardare anche l'integrazione di cittadini immigrati e definire percorsi di cittadinanza che costruiscano un'Europa della convivenza superando la distinzione tra assimilazionismo e multiculturalismo per puntare sulla interazione, sul reciproco riconoscimento tra persone, culture, religioni, sulla condivisione dei valori della dignità delle persone, della libertà, democrazia ed uguaglianza.

L'impegno cruciale dell'Europa oggi è rivolto nei confronti dell'area del Mediterraneo e dell'Africa attraversata da processi di innovazione ma anche da guerre ed aspri conflitti.

E' urgente definire una politica comune nella gestione delle emergenze umanitarie e nella politica dell'asilo. Tre sono i punti sui quali l'Italia insiste con particolare determinazione.1)

Costruire "corridoi umanitari" dando la possibilità alle persone che fuggono da paesi attraversate da conflitti e guerre di rivolgere domanda di protezione umanitaria e di asilo in appositi presidi costruiti nei paesi di transito come la Libia sotto la tutela e l'osservazione delle istituzioni internazionali e della Unione Europea. Ciò al fine di evitare le rischiosissime e tante volte mortali traversate in mare.2) L'Europa deve abbandonare le regole attuali che impongono a chi rivolge domanda di asilo in determinato Paese di restarvi anche se ha familiari e conoscenti in altri Paesi europei che potrebbero facilitare la sua integrazione.3) Realizzare una equa distribuzione degli oneri riguardanti l'asilo tra i Paesi

europei e promuovere in modo concertato accordi bilaterali con i Paesi da cui provengono i flussi di persone per la riammissione e la cooperazione allo sviluppo.

Promuovere gli accordi bilaterali, i partenariati per la mobilità, le politiche di co-sviluppo, la trans nazionalità.

Le politiche dell'immigrazione sono strettamente intrecciate con le politiche di sviluppo, di relazione tra gli stati, tra le diverse società civili ed i popoli. Richiedono relazioni di cooperazione e politiche di pace tra gli Stati ed i popoli. Non ci può essere un governo umano ed efficace dell'immigrazione se i paesi più sviluppati alzano i muri e mettono i fili spinati alle frontiere.

Politiche di puro contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso i respingimenti ed il controllo delle frontiere sono inefficaci. Bisogna puntare sugli accordi bilaterali, definiti in un contesto europeo che includano tre aspetti: accordi di cooperazione per lo sviluppo, canali per l'ingresso regolare, accordi di riammissione dei clandestini. Ciò presuppone un pieno e paritario riconoscimento degli Stati da cui provengono i flussi migratori e le loro società civili, il sostegno al loro empowerment perché entrambi diventino capaci di costruire con le proprie competenze e risorse l'organizzazione dello stato, l'assetto sociale, lo sviluppo economico coerente con la propria peculiarità nazionale eliminando ogni forma di paternalismo da parte dei paesi sviluppati.

Particolare importanza assumono gli accordi per la mobilità delle persone e le politiche di co-sviluppo. Queste ultime si stanno particolarmente sviluppando in Italia a partire dalle comunità dei migranti in collaborazione con le istituzioni locali, i loro territori, le Ong, le forze economiche e sociali. Più che un concetto – ancora con scarso status teorico – il co-sviluppo è una esperienza pratica che fa riferimento alle iniziative dei migranti per promuovere e sostenere lo sviluppo dei loro paesi di origine, e in particolare delle loro realtà locali, in una dimensione transazionale attraverso la quale essi costruiscono il loro percorso di integrazione nel paese ospitante. In altre parole, partendo dalla loro identità di origine e dalle responsabilità che si assumono nei confronti dei paesi di origine, i migranti promuovono la loro nuova identità di cittadini del paese ospitante. Questo processo empirico e spontaneo in realtà riflette le sfide dell'Europa che può promuovere lo sviluppo degli Stati Nazionali se essi sono collegati ai processi di internazionalizzazione.

Le politiche di co-sviluppo valorizzando la dimensione transazionale delle persone migranti favoriscono la loro integrazione nel paese ospitante perché fanno diventare in modo visibile i migranti stessi come attori pubblici che si rivolgono alle Istituzioni ed ai soggetti economici non per chiedere risorse ma per diventare parte attiva di una politica di sviluppo che interessa sia il paese ospitante che quello di origine. Le politiche di co-sviluppo hanno bisogno di alcune condizioni. Un ruolo fondamentale lo svolgono i contesti di origine: ad

esempio, quando i governi dei paesi di origine adottano politiche attive nei confronti della diaspora ; quando vengono attivate politiche di formazione mirate al sostegno delle capacità individuali e collettive superando la visione in cui i migranti sono unicamente “beneficiari” per gettare le basi affinché essi siano “partner” a tutti gli effetti in progetti di sviluppo.

Rendere praticabile l'ingresso regolare per lavoro.

Costruire canali di ingresso regolare e legale per il lavoro costituisce la sfida più difficile ma anche più importante per governare in modo umano ed efficace l'immigrazione. Bisogna cambiare ottica e non considerare quello degli immigrati il lavoro che i nativi non vogliono più fare ma riconoscere le competenze umane e professionali di cui gli immigrati sono portatori ed investire su di esse. Investire sul capitale umano e sociale degli immigrati non solo consentendo l'ingresso nel lavoro ma attivando anche nei loro confronti politiche che combattano ogni forma di discriminazione, ne tutelino la dignità e la salute ed investano nella loro formazione. A partire dal lavoro di cura e familiare. Uno dei canali più efficaci per l'ingresso è, nell'ambito delle quote annuali, l'ingresso per ricerca di lavoro attraverso uno sponsor rappresentato da una singola persona o, ancora meglio, collettivo, come i datori di lavoro i sindacati o gli enti locali che garantiscono sulla integrità della persona che entra e si attivano sia per l'ospitalità che per l'inserimento attivo nel lavoro.

L'altra modalità di ingresso è la formazione in loco da parte dei datori di lavoro. Per valorizzare il capitale umano degli immigrati sono particolarmente importanti le politiche di formazione, a partire dall'apprendimento della lingua e cultura del paese ospitante e per mantenere quella d'origine; il riconoscimento dei titoli di studio acquisite nei paesi d'origine.

Prevenire l'immigrazione irregolare e clandestina.

Per contrastare l'immigrazione clandestina non servono né le norme penali speciali né la restrizione delle modalità di ingresso ma rendere praticabili i canali della immigrazione regolare. PER evitare ripetute sanatorie bisogna prevedere l'istituto della regolarizzazione ad personam. Bisogna puntare sulle politiche di rimpatrio volontario assistito per le persone che sono entrate in modo clandestino ed il paese ospitante non è in grado di ospitarle.

Promuovere diritti e doveri per costruire una società della convivenza

I Paesi ospitanti devono promuovere i diritti attinenti alla dignità della persona come la salute, l'educazione dei bambini, la tutela della maternità che devono essere rivolti a tutti e non solo alle persone che hanno il regolare permesso di soggiorno.

Devono poi essere garantiti i diritti sociali connessi al lavoro ed alla durata della permanenza come la previdenza, l'accesso ai servizi sociali, alla casa.

Devono essere promossi i diritti della cittadinanza politica come il voto amministrativo locale.

I diritti presuppongono l'esercizio dei doveri da parte della persona migrante verso le leggi ed i valori del paese ospitante.

La società della convivenza si costruisce attraverso il dialogo, il reciproco riconoscimento, la reciproca conoscenza. Si costruisce attraverso le relazioni umane, gli incontri, la convivialità, la condivisione dei problemi della vita quotidiana. Si costruisce rendendo più ricchi - attraverso il confronto tra culture diverse ed esperienze di vita multiformi - i valori della pace, della solidarietà, del rispetto della dignità di ciascuna persona.