

Governare un'immigrazione fuori controllo

(LINK 2007, 6 settembre 2023)

L'immigrazione in Italia sembra essere fuori controllo. Gli slogan elettorali cozzano contro l'esigenza di governarla di fronte a continui nuovi arrivi dal Mediterraneo o dalla rotta balcanica. Crescono le contrapposizioni non solo tra maggioranza e opposizione ma anche tra governo e regioni, prefetti e sindaci, decisori politici e operatori sociali. Con sempre maggiore insistenza si reclamano visione strategica, programmazione, adeguate risorse, modalità e strumenti operativi non ideologici. Mentre le imprese segnalano la necessità di alcune centinaia di migliaia di lavoratori, continuano a trovare ascolto le voci di demagoghi con le loro dissennate ricette per cancellare la mobilità umana. Il fatto migratorio viene da tempo affrontato in chiave strettamente nazionalistica, focalizzando gli interventi sulla sicurezza e il contrasto, debilitando il sistema di accoglienza e integrazione esistente, rinunciando all'approfondimento politico e all'analisi. Ora mancano le idee su come governare la migrazione nella sua complessità.

Eppure, in molte sedi multilaterali si sono a lungo confrontate competenze, esperienze, analisi politiche e sono state elaborate linee guida per governare la migrazione in modo ordinato, regolare, sicuro¹, guardando all'Europa ma ancor più agli altri continenti che vedono incrociarsi al loro interno rotte di esodo e accoglienza ben più ampie. Le più recenti e valide sono il **Patto globale sulla migrazione** e il **Patto globale sui rifugiati**. Purtroppo, il Governo italiano ha rifiutato, nel dicembre 2018, perfino di partecipare alla Conferenza ONU di Marrakech che ha adottato il Patto globale sulle migrazione, alla cui elaborazione l'Italia aveva peraltro contribuito.

Ora tutti sono alla ricerca di proposte per superare lo stallo, da un lato criticando le scelte in corso e dall'altro rinfacciando le lacune del passato. È l'occasione per ricercarle seriamente queste proposte ma occorrerebbe riuscire ad allontanarsi dall'approccio elettorale e da quello securitario ed emergenziale di breve termine.

Una Conferenza nazionale per individuare proposte adeguate

Per potere uscire dalle contrapposizioni politiche e le improvvisazioni², **sarebbe auspicabile una Conferenza nazionale promossa dalla Presidenza del Consiglio**³ per approfondire l'analisi della realtà dell'immigrazione e dell'asilo e delineare, con specifici gruppi di lavoro, proposte adeguate sui tanti problemi aperti. Non serve a dare risposte immediate (che andrebbero comunque ricercate con regolari **tavoli di concertazione** tra le istituzioni nazionali e territoriali e i soggetti sociali interessati, come sta giustamente richiedendo la Caritas) ma è divenuta indispensabile per riuscire a delineare, nel confronto e l'ascolto, solide strategie e nuove normative a livello italiano, europeo e internazionale, per potere **uscire dalle confuse aspettative a corta visione e affrontare la complessità della realtà migratoria del XXI secolo**.

È dagli anni '70 che l'Italia conosce l'immigrazione. I residenti stranieri erano allora alcune decine di migliaia, divenuti negli anni '90 un milione, saliti nel primo decennio del secolo a tre e nel secondo decennio a cinque (8,5% della popolazione residente), di cui **3,5 milioni cittadini non comunitari** (il **5,8%**: percentuale che è rimasta costante negli anni successivi, pur di fronte ad una crescita delle persone che fuggono da situazioni di rischio nel mondo, che l'UNHCR calcola in più di 100 milioni).

Negli anni '90 c'era l'esigenza di definire precise modalità di governo dell'immigrazione. Ci sono state iniziative politiche di alto livello che hanno coinvolto i soggetti e settori interessati. Citiamo in particolare la **Conferenza**

¹ [Documento-LINK-2007.-Perche-si-al-global-compact-19.11.18-2.pdf \(link2007.org\)](#)

² <https://link2007.org/2023/03/20/immigrazione-uscire-dalla-logica-emergenziale-e-dalle-contrapposizioni-ideologiche-per-inaugurare-una-nuova-fase-di-dialogo-e-cooperazione/>

³ <https://link2007.org/2023/03/06/immigrazione-lettera-al-presidente-meloni-serve-una-conferenza-nazionale-con-la-societa-civile/>

nazionale dell'immigrazione promossa nel 1990 dalla Presidenza del Consiglio e della **Conferenza internazionale** promossa dalla stessa Presidenza nel 1991 con il Segretariato dell'OCSE. Altre ne sono poi seguite a cavallo dei due secoli, con contenuti di qualità ma non più al livello di Presidenza del Consiglio ma di singolo Ministero o Dipartimento o di società civile. Precedute da ampio dibattito, sono nate le leggi 39/1990 (Martelli) e 40/1998 (Turco-Napolitano) con il testo unico sull'immigrazione. **La successiva legge 189/2002 (Bossi-Fini), che modifica le precedenti e il testo unico, è in vigore da più di vent'anni.**

Nel frattempo, il mondo è stato attraversato da profondi cambiamenti e anche le dinamiche migratorie ne sono state influenzate. Mutamenti globali, economici, politici, demografici, ambientali con maggiori movimenti migratori, crescenti povertà in contrasto con le concentrazioni di ricchezza, insicurezze provocate da carestie, guerre, jihadismi, persecuzioni che provocano motivate e legittime richieste di protezione e asilo. A livello interno influiscono particolarmente lo squilibrio demografico, con la crescente denatalità e l'altrettanto crescente invecchiamento e con la necessità di nuove consistenti presenze lavorative in settori vitali per l'economia. Tra il 2010 e il 2022 la popolazione italiana residente è diminuita di 1,77 milioni di persone (ISTAT), quanto l'insieme di Napoli e Torino.

L'esperienza degli anni '90 potrebbe anche suggerire all'Italia di tornare a rivestire un ruolo da protagonista convocando, con cadenza regolare, **una Conferenza internazionale sull'immigrazione e l'asilo**, con ampi confronti di alto livello, proposte e assunzioni di responsabilità.

Ripensare la normativa

Di fronte ad un mondo cambiato ed alla crescente mobilità umana, la modifica della legge nata venti anni fa diventa indifferibile, così come la modifica del testo unico sull'immigrazione⁴. Per riuscirci serve una visione politica della realtà odierna della migrazione e dei suoi sviluppi nel medio periodo, ragionando definitivamente in termini strutturali, insieme alla considerazione che si tratta di persone e non solo di fenomeno, flussi o numeri: cioè di una realtà umana viva, ampia e mutevole, che richiede intelligenti e adeguate politiche e normative. Nazionali, innanzitutto, ma legate alla definizione di una **condivisa responsabilità sul piano europeo** per potere riuscire a governare la migrazione a livello interno, nell'ambito comunitario e nelle relazioni internazionali, in particolare con i paesi del Mediterraneo, dell'Africa sub sahariana e del Medio Oriente, aprendo con loro negoziati basati sul rispetto, l'ascolto, il dialogo politico e la costruzione di un comune e condiviso futuro.

“L'Europa deve prendere in mano la situazione” si continua a ripetere. Spesso senza ricordare che **in materia migratoria l'Ue ha competenze limitate, avendo gli Stati membri scelto di delegarne solo alcune.** Senza la concessione di più ampie deleghe all'Ue, rilevanti decisioni in materia migratoria - spesso richieste proprio dall'Italia - sono destinate a rimanere subordinate agli interessi dei singoli Stati membri chiamati ad approvarle, rendendole così di difficile attuazione. L'Italia deve comunque fare la sua parte, dotandosi di visione strategica, politiche e normative adeguate e coerenti, che abbandonino l'approccio emergenziale e guardino al secondo quarto del XXI secolo.

L'immigrazione è da tempo un fatto strutturale e come tale deve essere affrontata. Anche perché la materia, se non correttamente governata, rischia di potenziare tensioni sociali e politiche e incrementare traffici criminali. Le 6 legislature e i 12 governi che si sono succeduti durante l'applicazione della legge Bossi-Fini hanno indubbiamente impedito la continuità della visione politica e il regolare confronto su una materia così complessa e sensibile. Si sono indebolite le politiche dell'integrazione e sono stati adottati **perlopiù provvedimenti incentrati su strette securitarie, di mero contenimento e contrasto**, che hanno dimostrato che non funzionano né possono funzionare se non sono inseriti in una più ampia e approfondita strategia politica governativa⁵, definita con gli altri Stati europei e le istituzioni europee ed elaborata coinvolgendo i principali Stati di provenienza e di transito con i quali stabilire accordi a reciproco beneficio e interesse, e attuando regolari consultazioni con i soggetti istituzionali e della società civile coinvolti ai livelli territoriali.

⁴ Si veda in proposito la proposta di un gruppo di lavoro promosso nel 2017 dall'Asgi con Cgil, Cisl, Uil e alcuni accademici e ricercatori: [https://www.uil.it/documents/testo%20ddl%20riforma%20T.U.%20immigrazione%20\(26-5-2017\).pdf](https://www.uil.it/documents/testo%20ddl%20riforma%20T.U.%20immigrazione%20(26-5-2017).pdf)

⁵ [LINK 2007 \(R\). Immigrazione e asilo. Contributo per un programma di governo. 17 01 2017](#)

La protezione internazionale

L'immigrazione non è tutta uguale, anche se devono esserlo il riconoscimento della dignità e del valore di ogni persona umana. A livello internazionale viene dato particolare riconoscimento al diritto di ricevere protezione e asilo. Diritto affermato dalla nostra Costituzione (art. 10): *“Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*. I decreti sicurezza hanno limitato tale diritto **abolendo la protezione umanitaria**. Insensata e incoerente decisione, che sarà necessario correggere. Come in vari altri stati europei, essa completava lo **status di rifugiato** e la **protezione sussidiaria**, come ribadito nel 2019 sia dalla Corte Costituzionale che inserisce la protezione umanitaria nel diritto costituzionale di asilo per *«le persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine»*; sia dalla Corte di Cassazione: *«tutte le protezioni, compresa quella umanitaria, sono espressione del diritto di asilo costituzionale»*.

In Italia il **“Sistema di accoglienza** dei rifugiati, dei destinatari di protezione sussidiaria e dei minori stranieri non accompagnati” è articolato su due livelli. 1) La prima accoglienza presso gli “hotspot” (primissimi interventi di assistenza materiale e sanitaria, identificazione e foto segnaletica, eventuale richiesta di protezione internazionale) e successivamente presso strutture (CAS, centri di accoglienza straordinaria) attivate dalle Prefetture in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale. 2) La seconda accoglienza attuata mediante progetti di assistenza e integrazione attivati dagli **enti locali aderenti al SAI, Sistema di accoglienza e integrazione** nei territori, anche utilizzando risorse finanziarie messe a disposizione dal ministero dell'Interno. Due sono i pilastri del SAI: la **partecipazione volontaria** degli enti locali; la realizzazione degli **interventi in sinergia** con i soggetti del terzo settore.

Si è pensato a pochi grandi centri CAS, mentre l'esperienza ha ben dimostrato la necessità di centri di accoglienza diffusi, più umani, con quantità di richiedenti protezione gestibili, rispondenti ad obiettivi quali la preparazione dell'iter per l'asilo, l'apprendimento linguistico, la formazione professionale, la gestione del tempo libero (attività di volontariato e di socializzazione con la comunità ospitante), l'inserimento sociale e culturale. Finalità difficilmente perseguibili con provvedimenti normativi - come quelli adottati - che riducono le risorse finanziarie alla mera sopravvivenza e non assicurano le figure professionali necessarie al percorso di accoglienza e inserimento.

Del Sistema di accoglienza SAI, che ha dimostrato la sua efficacia quando ha potuto avvalersi di adeguate risorse e competenze, colpisce l'incoerenza dell'Italia che prevede solo la **partecipazione volontaria** dei comuni al Sistema, mentre rinfaccia il debole sistema di adesione “volontaria” degli Stati europei ad un'analoga ripartizione in tutta l'Ue.

Anche gli immigrati irregolari che non fanno domanda di asilo hanno diritto ad essere trattati con la dignità che deve essere riconosciuta ad ogni persona umana. Quando ricevono procedimenti di espulsione sono condotti nei Centri di permanenza e rimpatrio (CPR) in attesa dell'esecuzione del provvedimento. Tali provvedimenti sono emessi anche nei confronti di richiedenti protezione provenienti da paesi dichiarati “sicuri”, non sempre valutando attentamente la specificità delle domande. Secondo vari rapporti e testimonianze le condizioni di vita nei CPR sono molto critiche e spesso inumane: gli immigrati sono privati delle libertà senza le garanzie previste dalla legge, vivono in ambienti sovraffollati, degradati, non hanno accesso a cure mediche adeguate e subiscono continui abusi e violenze. Si consuma cioè un'arbitrarietà non degna di una nazione come l'Italia.

Tregua politica e lavoro multipartisan

Occorre cambiare. Proposte ce ne sono, anche molto valide ma servirebbe una tregua politica che permetta un lavoro multipartisan sulla complessità della materia, che coinvolga le istituzioni politiche e di governo, le amministrazioni territoriali, le organizzazioni sociali, l'accademia, la ricerca, l'impresa e le istituzioni religiose per riuscire ad individuare proposte concrete e coerenti da sottoporre alle decisioni governative. Dato il rischio di permanente stallo, si tratta di un lavoro che dovrebbe interessare ogni schieramento politico. È divenuto comunque indispensabile per l'Italia, anche per coinvolgere su solide basi i paesi europei, senza il consenso dei quali e senza il sostegno comunitario nessuna politica migratoria potrà avere effetti duraturi.

Diversi temi sono già emersi nei paragrafi precedenti e nel dibattito pubblico in Italia per superare l'approccio emergenziale e securitario. **Alcune proposte sarebbero da riprendere e da considerare con coerenza.** Ne evidenziamo alcune:

1. Istituzione del **Ministro della migrazione, l'asilo e l'integrazione**, delegato dal Presidente del Consiglio a coordinare le competenze frazionate in più ministeri e a garantire coerenza alle decisioni governative. Un'Agenzia nazionale dovrebbe essere costituita come braccio operativo del Ministro. Il recente accentramento dei poteri sulla gestione dei migranti nel Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CSR), composto da tutti i Ministri competenti e convocato "permanentemente", può essere una soluzione di ripiego per rispondere all'esigenza di rapidità e coordinamento ma non potrà mai rispondere al bisogno di visione strategica, vera unitarietà di azione, confronto e mediazione internazionale, coerenza politica, colmando le lacune del passato.
2. Ampliamento e semplificazione degli **ingressi regolari**: si tratta del migliore strumento per contrastare in modo efficace l'irregolarità e il traffico di esseri umani e per rispondere alle richieste di protezione e alle necessità crescenti dei settori produttivi e del welfare. Tale ampliamento dovrà riuscire a bilanciare le esigenze nazionali con quelle dei paesi da cui maggiormente stanno provenendo gli immigrati e i richiedenti asilo.
3. Dignità della persona nell'**accoglienza diffusa sul territorio** (la sola che mette equilibrio tra residenti e immigrati in arrivo), rafforzando il Sistema di accoglienza e integrazione SAI, puntando sui Comuni e garantendo loro le necessarie risorse finanziarie per dotarsi di motivati e preparati operatori dell'accoglienza, potenziare nei territori i servizi sociali, educativi e di avviamento al lavoro anche per non abbandonare a se stesse le persone (come spesso avviene anche dopo il riconoscimento dello status di rifugiato), favorire il loro percorso di integrazione culturale, sociale e economico, migliorare l'accoglienza dei minori non accompagnati come richiesto dall'ANCI e ampliarne l'affidamento a famiglie. Senza lasciare ai Comuni la possibilità (come purtroppo avviene) di esimersi da questa collettiva responsabilità scaricandola su altre Amministrazioni e Regioni. Anche per poter chiedere, con la forza della coerenza, analoghe ripartizioni a tutti gli Stati europei, insieme alla revisione del sistema di Dublino in materia di asilo⁶.
4. Valorizzazione del contributo del **terzo settore**, degli enti religiosi e delle stesse diaspore organizzate, secondo il principio costituzionale della sussidiarietà.
5. Introduzione di meccanismi di **regolarizzazione su base individuale** per coloro che sono già stabilmente inseriti in Italia e valorizzazione delle conoscenze e competenze degli immigrati, troppo spesso ignorate o sminuite; incentivazione del rimpatrio volontario per chi non può essere regolarizzato.
6. Rispetto del principio di **non discriminazione** e contrasto ad ogni forma di razzismo e odio; tutela delle vittime di tratta, violenza, grave sfruttamento.
7. Valorizzazione delle **nuove generazioni** discendenti da immigrati e attuazione delle proposte di cittadinanza basate sullo *ius culturae*, o *ius scholae* o *ius communitatis*, con i diritti e doveri che ne derivano.
8. Previsione dell'**elettorato** attivo e passivo nelle elezioni comunali per gli stranieri regolarmente residenti.
9. **Accordi di partenariato** italiani e europei con i paesi di provenienza e di transito per definire programmi pluriennali di sviluppo sostenibile e facilitare sia gli ingressi regolari programmabili che i rimpatri motivati.
10. **Ampliamento delle competenze comunitarie** in materia migratoria, al fine di una maggiore unitarietà politica e di effettivi meccanismi di solidarietà nella gestione dell'asilo e della migrazione.

Paesi di provenienza e di transito

Il rapporto con i principali paesi di provenienza dovrà radicalmente cambiare, anche perché, con la generosità mostrata accogliendo a braccia aperte gli Ucraini in fuga dalla guerra, essi sono oggi molto più esigenti e non accettano di essere meritevoli di interesse solo per frenare l'emigrazione o per facilitare i rimpatri. L'emigrazione, specie se non qualificata, è da loro vista positivamente perché dà sbocco alle esigenze di miglioramento dei giovani che rappresentano la maggioranza della popolazione e chiedono soluzioni che i loro governi non riescono a dare. I temi dell'uscita dalla povertà, del progresso umano, dello sviluppo sostenibile, della creazione di nuovi posti di lavoro dignitosi, della conversione del debito, della revisione delle politiche agricole e commerciali, devono

⁶ <https://link2007.org/2019/09/24/le-ong-potessero-riformare-trattato-dublino-lo-riformerebbero-cosi/>

divenire quindi primari e richiedono solidi, rispettosi e durevoli partenariati⁷ al fine di potere costruire un dialogo veramente costruttivo; che possa anche prevedere la definizione di quote di ingresso regolari in Italia e nell'Ue.

Anche con i **paesi di transito** il rapporto andrebbe ripensato. Gli accordi europei con la Tunisia, favoriti dal Governo italiano, vanno nella giusta direzione ma sono ben lontani da quanto servirebbe realmente a quel paese per uscire dalle crescenti difficoltà⁸ (che dovranno, in ogni caso, essere affrontate e assunte, nel nostro stesso interesse) e per poter vivere il rapporto di partenariato attivamente e non solo subendolo.

Occorrerà poi curare il miope e perdurante **complesso di superiorità** dell'Occidente. Se da un lato può rappresentare il convincimento e l'orgoglio dei propri valori, principi e modi di vita politica, sociale e personale, dall'altro richiede la presa di coscienza che esso è sempre più avversato su scala globale, anche per i ripetuti errori e le gravi incoerenze arrogantemente manifestate. L'Italia, grazie alle sue relazioni internazionali, potrebbe anche fornire un contributo – limitato forse, ma significativo – al più ampio lavoro politico per riuscire a **svecchiare il sistema globale** nato in ben altra epoca, con un mondo del tutto diverso. Lavoro che non potrà che essere il risultato di tanti ponti e tante relazioni che l'Italia e l'Occidente dovranno costruire in modo nuovo, anche con quei paesi definiti oggi “Sud globale”, che pretendono ascolto.

La narrazione pubblica

Uscire dall'approccio emergenziale alquanto disordinato e talvolta strumentale dei recenti anni richiede anche **qualche riflessione sulla narrazione e sul discorso pubblico**. Esso rimane parziale e lacunoso. Sembrano essersi esaurite l'apertura, la capacità di cogliere il cambiamento e la visione lungimirante che hanno garantito vitalità, progresso e benessere agli italiani, anche in tante regioni nel mondo. Sugeriamo alcune considerazioni:

- Salvare vite umane è un dovere, un imperativo, senza possibilità di eccezioni.
- L'accoglienza è un valore: ma deve anche corrispondere all'effettiva possibilità di essere dignitosa, condivisa, inclusiva, inserita nel progetto di società, di lavoro e di welfare di chi accoglie.
- “Accogliamoli tutti”, pur intendendo comunicare solidarietà e positività, è stato uno slogan che ha anch'esso in parte contribuito a rallentare l'analisi e l'approfondimento (al pari del “rifiutiamoli tutti”). È indubbio che servano anche norme restrittive per arginare gli arrivi irregolari, indiscriminati e incontrollati, che prevedano anche l'effettivo allontanamento di chi contravviene a tali regole, salvi i casi di forza maggiore previsti e protetti dal diritto, dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione. Il punto è che le norme restrittive devono sempre essere giuste, necessarie ed efficaci, basate sui diritti umani, il riconoscimento della dignità di ogni persona, le convenzioni internazionali.
- Potrebbe essere un errore (pur capendone le motivazioni) tendere ad abolire, senza la definizione di un nuovo, complessivo e coerente quadro normativo, ogni distinzione tra i rifugiati in fuga da guerre e violenze - portatori di tutele e di bisogni specifici e protetti dalle convenzioni internazionali - e chiunque altro si muova spinto dal naturale desiderio di migliorare le proprie condizioni di vita: ne deriverebbe un'inevitabile svalutazione delle convenzioni stesse; sulla cui base rimane comunque indubbio che chiunque cerchi protezione deve avere diritto ad un esame obiettivo e imparziale della propria richiesta.
- Le percezioni e le paure dei cittadini, anche quando non corrispondono alla realtà dei fatti, non sono da sottovalutare ma devono essere prese in seria e prioritaria considerazione e ad esse devono essere fornite risposte efficaci per il loro superamento, avversando così propagande interessate ad alimentare e gestire strumentalmente la paura.

LINK - COOPERAZIONE IN RETE

è formata dalle Ong: AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDAZIONE CORTI, ICU, INTERSOS, LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS

presidenza@link2007.org – www.link2007.org

⁷ <https://link2007.org/wp-content/uploads/2023/05/IMMIGRAZIONECOOPERAZIONEINTERNAZIONALE-2.pdf>

⁸ <https://link2007.org/2016/02/15/aiutare-la-tunisia-aiutare-litalia-leuropa/>