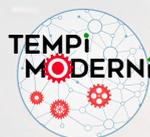




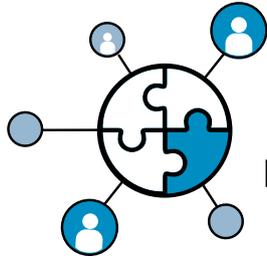
NUOVE NARRAZIONI
PER LA COOPERAZIONE

Quaderni Migranti – II

La Fortezza **EUROPA**: tra **POLITICHE
MIGRATORIE** e cooperazione







NUOVE NARRAZIONI
PER LA COOPERAZIONE

Quaderni Migranti – II

La Fortezza **EUROPA**: tra **POLITICHE
MIGRATORIE** e cooperazione



I Quaderni Migranti sono parte del progetto “Nuove Narrazioni per la Cooperazione” (www.narrazionidellacooperazione.it) e sono stati realizzati con il contributo dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità di Terra Nuova, e non rappresentano necessariamente il punto di vista dell’Agenzia.



**AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO**

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
via Salvatore Contarini 25, Roma

www.aics.gov.it - infonet@aics.gov.it

Facebook @AgenziaItalianaCooperazione

Twitter @aics_it | YouTube: AICS Cooperazione

Instagram @aics_cooperazione_it

Con il contributo di  **Regione Emilia-Romagna**

ISBN 978-88-98521-39-5

Coordinamento editoriale Alessia Bartolomei e Raffaele Pugliese

Coordinamento scientifico Paola De Meo

Progetto grafico Rossella Provini

Editing e stampa Centro culturale Francesco Luigi Ferrari

Finito di stampare nel novembre 2019

Terra Nuova Onlus, insieme all’associazione di promozione sociale Tempi Moderni, al centro culturale Francesco Luigi Ferrari e alla cooperativa sociale Oltremare, sono responsabili del progetto “Quaderni Migranti”

La versione digitale dei “Quaderni Migranti” è liberamente scaricabile dal sito di Terra Nuova

Terra Nuova - Centro per la Solidarietà e la Cooperazione tra i Popoli ONLUS

Viale Liegi 10, 00198 Roma

www.terranuova.org - info@terranuova.org

INDICE

PREFAZIONE	7
CAPITOLO I L'Unione Europea e le politiche migratorie Emilio Drudi	8
CAPITOLO II I legami e le distorsioni tra la cooperazione allo sviluppo e il governo delle migrazioni Andrea Stocchiero	18
CAPITOLO III Scacco alla regina: migrazioni e diritti delle donne Valentina Pescetti	27
CAPITOLO IV La cooperazione allo sviluppo e l'azione esterna europea e italiana per fermare i flussi migratori Roberto Sensi	32
CAPITOLO V Sistemi agricoli e sfruttamento del lavoro migrante: il caso del Sud Pontino Paola De Meo e Marco Omizzolo	40
CONCLUSIONI	47
GLI AUTORI	48-49

PREFAZIONE

«Le migrazioni sono il più radicale fattore di mutamento sociale che qualunque società possa mai incontrare». Con questo *incipit*, il sociologo Marco Omizzolo ha aperto la sua prefazione al primo dei Quaderni Migranti, il cui focus riguardava l'analisi delle cause e delle motivazioni che danno vita alle migrazioni dall'Africa.

Un fattore di mutamento sociale così importante, però, non può essere spiegato solo raccontandone le ragioni. Per cercare di comprenderlo al meglio, abbiamo realizzato questa seconda pubblicazione, centrata sulle politiche, le leggi e i regolamenti che cercano di incasellare questo fenomeno così variegato e cangiante nei “binari” normativi che regolano le nostre società.

In questo secondo Quaderno, dal titolo “La Fortezza Europa: tra politiche migratorie e cooperazione”, diversi esperti del settore hanno analizzato le politiche migratorie dell'Unione Europea, chiamata da molti “Fortezza Europa”, proprio in riferimento alla chiusura dei confini del Vecchio Continente, che lo rendono spesso inaccessibile. Quali sono però i doveri dell'Europa nei confronti dei paesi di provenienza e dei migranti stessi? In che modo le politiche migratorie sono legate, nel bene e nel male, alle politiche di cooperazione internazionale? Queste domande ci hanno portato a riflettere anche su un altro binomio: quali relazioni di causa/effetto ci sono tra migrazioni e sviluppo?

A partire da queste analisi, gli autori di questo Quaderno hanno poi riflettuto su altre due questioni specifiche, ma di grande importanza: il ruolo delle donne e la loro condizione nel fenomeno migratorio, e lo sfruttamento dei lavoratori stranieri nelle nostre campagne.

I Quaderni Migranti sono realizzati nell'ambito del progetto **Nuove narrazioni per la cooperazione**, coordinato da

ActionAid e finanziato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Il progetto nasce in risposta alle sfide che pone un contesto caratterizzato dagli effetti economici e sociali della crisi economica e finanziaria del 2008, dai numeri crescenti della popolazione mondiale che soffre di fame o malnutrizione, dalla crisi migratoria e ambientale e al contempo dal diffondersi di un clima di intolleranza e sfiducia nell'operato delle Ong cosiddette “di sviluppo”.

A pochi anni dall'adozione dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, l'opinione pubblica non solo non ha ancora familiarità rispetto ai temi della sostenibilità, ma è attraversata da fenomeni crescenti di radicalismo che non riconoscono l'impatto positivo che hanno le molteplici esperienze realizzate negli ambiti indicati dell'Agenda.

Si conoscono poco, ad esempio, le reali dimensioni numeriche e le potenzialità del fenomeno dell'immigrazione, mentre a livello globale si assiste al restringimento degli spazi di partecipazione democratica. Spazi da sempre difesi dalle organizzazioni della società civile.

Terra Nuova, Ong partner del progetto “Nuove narrazioni per la cooperazione”, in collaborazione con **Tempi Moderni** (associazione di promozione sociale, autrice di studi e ricerche di interesse accademico), il **Centro Culturale Francesco Luigi Ferrari** di Modena (esperto nello studio delle dinamiche economiche, politiche, culturali, storiche e sociali che caratterizzano il territorio locale e regionale in relazione alle realtà europee e ai fenomeni internazionali emergenti) e la **Cooperativa Sociale Oltre-mare** (realtà del commercio equo e solidale di Modena e provincia) hanno coordinato e curato questa collana.

Nella speranza che troviate il *Quaderno* utile e motivo di riflessione, vi auguriamo una buona lettura.

CAPITOLO I

«La frontiera dell'Europa è in Libia...».

L'UNIONE EUROPEA E LE POLITICHE MIGRATORIE

EMILIO DRUDI

«La frontiera dell'Europa è in Libia...». Parlando della politica sull'immigrazione, l'ex ministro Marco Minniti l'ha ripetuto più volte, intendendo per Libia non tanto, o comunque non solo, la linea di costa libica sul Mediterraneo quanto la linea del confine meridionale, in pieno Sahara, insieme ai confini sahariani degli altri Stati nordafricani: Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco. Ecco, queste parole riassumono l'essenza della politica sull'immigrazione condotta progressivamente dall'Italia e dall'intera Unione Europea: esternalizzare il più a Sud possibile la frontiera UE e tenerne fuori i rifugiati/migranti, con la collaborazione dei Governi dei paesi d'origine, di transito o di prima sosta.

Il punto è che in Europa, quando si parla d'immigrazione, al centro dell'attenzione non sono i migranti. Al centro dell'attenzione c'è essenzialmente come impedire che i migranti arrivino. Nulla o quasi delle persone: chi sono, da dove vengono, cosa li spinge a lasciare la propria terra, spesso, sempre più spesso, mettendo a rischio la vita stessa. Ecco, è questo – «come impedire che arrivino» – che ha ispirato e continua a ispirare le scelte fondamentali della politica migratoria UE, portando a costruire, nell'arco di un ventennio, la “Fortezza Europa”.

La giustificazione è che ci si trova di fronte a un “evento epocale”. Un problema che, se non controllato e gestito, l'Europa non è in grado di reggere. Che ci si trovi di fronte a un problema di dimensioni planetarie non c'è dubbio. L'ultimo censimento dell'Unhcr¹ registra il livello più alto di rifugiati e «migranti obbligati» degli ultimi settant'anni, quasi 71 milioni. Solo che, invece di studiare e cercare di “gestire” il problema, l'Unione Europea l'ha confinato da anni «al di là del muro», adottando una politica sempre più rigida di chiusura e respingimento. Senza offrire alternative ai disperati che bussano alle sue porte e senza andare alla radice del fenomeno per mettere in campo progetti di soluzione credibili. Lo stesso «aiutiamoli a casa loro» che si sente echeggiare sempre più spesso, avrebbe senso solo se si proponessero interventi volti a risolvere davvero le situazioni di crisi che sono alla base di così tante «fughe per la vita». Solo se, in concreto, si cominciasse ad adottare una politica globale diversa del Nord del mondo (e in particolare dell'Europa) nei confronti del Sud, abbandonando le logiche di stampo neocoloniale o comunque di egemonia e “tutoraggio” che ispirano i rapporti degli Stati occidentali nei confronti di quelli una volta definiti «in via di sviluppo», in Africa come in Medio Oriente.

Questa politica di chiusura inizia sul finire del secolo scorso. Sono gli anni in cui esplodono i flussi migratori verso la Spagna: decine di migliaia di giovani, provenienti dal Maghreb o dall'Africa subsahariana e occidentale.

Molti puntano, via terra, sul piccolo lembo d'Europa, in Africa, costituito dalle exclave spagnole di Ceuta e Melilla. Altri scelgono la via del mare: la rotta dello Stretto di Gibilterra fino alle coste dell'Andalusia o quella atlantica verso le Canarie, partendo dallo stesso Marocco ma anche dal Sahara, dalla Mauritania, dal Senegal e persino dalla Guinea. Tra il 1999 e il 2006 ne arrivano 139.763, di cui 68.284 nella Penisola Iberica e 71.479 alle Canarie,² con un picco di 31.678 per il solo arcipelago³ nel 2006 e un trend in continua, forte crescita che, partendo dai 3.569 totali (penisola e isole) del 1999, porta a una media di circa 20mila sbarchi l'anno.

Per fermare o quanto meno arginare questi flussi, l'Unione Europea ricorre a una serie di misure restrittive politico-legali ma anche a barriere fisiche, veri e propri valli fortificate realizzati con recinzioni multiple lungo i confini, alte fino a 6 metri e fatte di cemento, rete d'acciaio, rotoli di filo spinato.

I muri della paura

La prima a muoversi per la costruzione di queste mura-glie è la Spagna. Seguiranno negli anni, fino al 2017, Grecia, Bulgaria, Lituania, Lettonia ed Estonia per le frontiere “esterne” e, all'interno dell'Europa stessa, Ungheria, Austria, Slovenia, Macedonia e Francia-Inghilterra. Si tratta, in tutto, di circa mille chilometri di muri della paura⁴ che interessano tredici Stati europei e che superano di sei volte la lunghezza del Muro di Berlino crollato nel 1989

SPAGNA - Due i muri realizzati: due barriere parallele. Alte inizialmente 3 metri, sono state in seguito portate a 6 e rinforzate alla sommità con rotoli di filo di lamelle, *cuchillas*, al posto di quello spinato messo in origine, con torrette di guardia, camminamenti per i controlli, telecamere di videosorveglianza. Lunghe 8 chilometri a Ceuta e 12 a Melilla, sono costate 30 milioni di euro, stanziati dall'Unione Europea. Poco dopo l'insediamento (giugno 2018) il governo Sanchez si è impegnato a eliminare il filo lamellato, che (come ha denunciato anche papa Francesco) produce sofferenze e ferite terribili a chi tenta di passare. L'impegno è rimasto sulla carta. Nel maggio 2019 il Marocco ha progettato una barriera parallela analoga, nel suo territorio, tutt'intorno a Ceuta. Non è mai stato chiarito se la Spagna si sia impegnata a coprire almeno in parte le spese, ricorrendo anche a fondi UE.

GRECIA - Il muro riguarda la via di terra dalla Turchia attraverso l'Evros. Era previsto un fossato lungo tutta la frontiera. La spesa enorme ha indotto a ripiegare su una barriera di 13 chilometri nel tratto in cui il confine non coincide con il corso del fiume. Realizzata con rete metallica e rotoli di filo lamellato, è costata 3 milioni di euro, stanziati dal governo di Atene. I lavori sono terminati nell'estate 2012.

BULGARIA – Il muro d'acciaio e filo lamellato percorre il confine con la Turchia, per oltre 200 chilometri, seguendo l'andamento del terreno e inoltrandosi all'interno dei boschi, con sentieri e camminamenti di ronda. È stato terminato nel 2017.

PAESI BALTICI E NORD EUROPA – Le barriere riguardano il confine con la Russia. La Lettonia ne ha già costruiti 20 chilometri e programmati altri 90. L'Estonia ne ha in progetto 110 e la Lituania 44. La Norvegia ne ha realizzata una lunga 200 metri e alta 4 al posto di frontiera di Storsskog.

BALCANI – Dal 2015, per bloccare i flussi della "via balcanica", barriere per centinaia di chilometri, sorvegliate dalla polizia, sono state realizzate sia da Stati UE, come l'Ungheria (per "isolare" la Serbia e la Croazia), l'Austria e la Slovenia, sia extra UE come la Macedonia (33 chilometri alla frontiera con la Grecia).

FRANCIA-INGHILTERRA – Benché lungo solo un chilometro, per 4 metri di altezza, è forse quello che colpisce di più, perché si trova nel cuore stesso dell'Unione Europea. Lo ha voluto e pagato Londra (2017) nel tratto finale della strada che conduce al porto e all'eurotunnel di Calais, per contrastare gli imbarchi clandestini di extracomunitari.

Il *Transnational Institute* considera delle «barriere di confine» anche operazioni UE di pattugliamento marittimo quali Hera, Minerva, Indalo (Mediterraneo ovest), Poseidon (Egeo), Mare Nostrum, Triton, Eunavfor Med Operation Sophia. Non sono mancati importanti interventi di salvataggio da parte delle navi UE impegnate, ma nessuno di questi programmi ha avuto il mandato specifico di occuparsi di ricerca e soccorso. L'ordine per tutti è stato quello di «vigilanza/sicurezza»: garantire il controllo del Mediterraneo e contrastare l'immigrazione. Fa eccezione in parte Mare Nostrum, l'unico con compiti di ricerca e soccorso fino ai limiti delle acque libiche, oltre che di sorveglianza e di contrasto al traffico di esseri umani. Nell'arco dell'anno in cui è stato operativo (dal novembre 2013 al novembre 2014), Mare Nostrum si è distinto per il gran numero di vite salvate, ma è stato poi sostituito da Triton, con un mandato molto diverso, tanto da arretrare le navi ad appena 30 miglia dalle coste italiane. E con la successiva operazione Sophia le cose non sono granché cambiate. Anzi, con la chiusura di fatto di Sophia – rinnovata alla scadenza nel 2019 ma senza la disponibilità di navi operative – e soprattutto con la pressoché totale cessione dei compiti di controllo e soccorso alla Guardia Costiera di Tripoli (e i conseguenti rientri forzati in Libia dei profughi intercettati), la rotta del Mediterraneo centrale ha subito una ulteriore "chiusura". L'ultimo atto della costruzione di barriere anche in mare può considerarsi la guerra condotta contro le Ong, tra il 2017 e il 2019, soprattutto da parte del Governo italiano ma, sul suo esempio, anche da altre cancellerie europee, quali Spagna, Malta e Olanda. Guerra che, decimando la «flotta umanitaria», non solo ha ridotto il numero delle navi impegnate nelle operazioni di salvataggio, ma allontanato testimoni preziosi di quello che accade intorno e al di là di quelle barriere.

Le barriere politico-legali

Meno appariscenti dei muri fisici ma spesso più difficili da

superare sono le barriere politico-legali, fatte di scelte politiche, trattati fra Stati, norme legali. In linea di principio l'Unione – come si legge nella documentazione ufficiale reperibile su Internet – considera «obiettivo fondamentale una politica migratoria lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà» e, in materia di asilo, il fine ultimo è «offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri e garantire il rispetto del principio di non respingimento» e, dunque, garantire solidarietà, accoglienza, protezione e rispetto dei diritti fondamentali. Il punto è che non esistono norme vincolanti comuni per applicare questi principi (sicché ogni Stato di fatto adotta spesso un proprio comportamento), e che, soprattutto, a parte i muri fisici, attraverso una serie di trattati internazionali e accordi politici, si impedisce ai migranti, potenziali richiedenti asilo e rifugiati, anche solo di arrivare in Europa.

Trattati con i paesi d'origine, ma anche di transito, dei migranti ne sono stati fatti a decine, sia da parte dell'Unione sia di singoli Stati membri: di cooperazione, di riammissione (leggi respingimento dopo essere arrivati in Europa), intese tra polizie, memorandum. Solo per la riammissione (o che prevedono anche la riammissione) l'Italia⁵ ne ha stipulati 16 e l'Europa¹³.⁶ Tuttavia quelli essenziali – quelli che sono cioè la chiave della politica di esternalizzazione delle frontiere e, dunque, di chiusura e respingimento, coinvolgendo tutti i 28 Stati dell'Unione – sono tre: il Processo di Rabat (2006), il Processo di Khartoum (2014), gli accordi di La Valletta (2015).

PROCESSO DI RABAT – È il patto che ha dettato la linea a tutta la politica successiva. Lo hanno firmato a Rabat, nel 2006, l'Unione Europea e 28 Stati in prevalenza del versante ovest dell'Africa.⁷ A volerlo (con il sostegno di Francia e Marocco) è stata in particolare la Spagna, all'epoca il paese UE più esposto ai flussi migratori, attraverso lo Stretto di Gibilterra e l'Atlantico. Gli obiettivi dichiarati sono quelli di organizzare la migrazione regolare; contrastare quella irregolare; rafforzare le sinergie tra migrazione e sviluppo. In concreto si prevede che a fermare i migranti siano le polizie degli Stati africani contraenti, prima ancora che arrivino a imbarcarsi o possano superare le barriere di Ceuta e Melilla. Di fatto, dunque, si esternalizza la frontiera europea in Africa e se ne affida a uno Stato "terzo" il controllo. Almeno due i punti da considerare:

1) Al di là delle dichiarazioni formali, non emerge alcun sistema di verifica di come il controllo viene esercitato, a cominciare dal rispetto dei diritti umani. Le cronache di questi anni parlano di respingimenti indiscriminati, abbandono di interi gruppi di migranti nel deserto, arresti, lunghi periodi di detenzione, espulsioni forzate. L'unico elemento preso in considerazione è quello di scegliere paesi che, grazie alla loro posizione geografica all'origine o lungo le "vie di fuga", possano fare da argine ai flussi migratori.

2) In cambio di questo lavoro di «gendarmi dell'immigrazione» e della collaborazione per i rimpatri forzati, c'è l'impegno di aprire per gli Stati contraenti canali di finanziamento e aiuti economici, attingendo ai fondi per lo sviluppo. Il che

appare a dir poco discutibile: «Se da sempre si fa un utilizzo strumentale dei fondi allo sviluppo – ha rilevato Sara Petrianni, di Arci Immigrazione⁸ – ora si è proprio messo nero su bianco che tali aiuti sono incentivi o penalità per chi collabora o meno nelle procedure di espulsione e rimpatrio».

PROCESSO DI KHARTOUM – Simile al Processo di Rabat, riguarda il versante orientale dell’Africa. È stato firmato a Roma il 28 novembre 2014, durante il semestre di presidenza italiana dell’Unione Europea, nel corso di una conferenza tra i rappresentanti degli Stati UE, dei paesi del Corno d’Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia e Gibuti) e dei principali paesi di transito deimigranti nella regione: Sud Sudan, Sudan, Tunisia, Kenya, Egitto. L’aspetto che più colpisce, alla luce della dichiarazione sul pieno rispetto dei diritti umani, a cominciare dal diritto d’asilo, è il coinvolgimento e dunque la collaborazione con alcuni Stati a dir poco di dubbia democrazia, se non autentiche dittature, come l’Egitto di Al Sisi, il Sudan di Al Bashir (colpito da un mandato di cattura internazionale per crimini di guerra e crimini contro l’umanità) e l’Eritrea di Isaias Afewerki. A premere per questa strana collaborazione è stata soprattutto l’Italia.

ACCORDI DI LA VALLETTA – Sono, per molti versi, il completamento dei Processi di Rabat e di Khartoum. All’incontro convocato dalla UE (11 e 12 novembre 2015) hanno partecipato 34 Stati di tutta l’Africa. L’Europa, in sostanza, ha offerto 1,8 miliardi di euro (ed eventualmente una seconda *tranche*, sempre di 1,8 miliardi) come fondi per lo sviluppo perché i governi africani controllino i flussi migratori e accettino di accogliere i migranti espulsi dai paesi dell’Unione. I leader africani hanno rilevato subito che la cifra proposta era inadeguata, «appena un primo passo», facendo emergere due diverse visioni dell’incontro: l’Europa ha chiesto collaborazione per frenare l’immigrazione e trovare paesi dove deportare i profughi espulsi, anche se originari di un paese diverso. Gli Stati africani hanno cercato di portare in primo piano altre priorità, anche a prescindere dal problema immigrazione che – ha rilevato più di qualcuno – «non può essere scaricato solo sull’Africa». Da questo contesto derivano alcune intese specifiche.

ACCORDO CON LA TURCHIA – La prima attuazione pratica dei principi indicati dal vertice di Malta si è avuta con il trattato sottoscritto dalla UE con la Turchia nel marzo 2016: in cambio di 6 miliardi di euro (da versare in due *tranche*), Ankara si è impegnata a bloccare i migranti diretti verso la Grecia e ad accogliere quelli espulsi dall’Europa dopo essere arrivati dal Mediterraneo orientale. In sostanza, un respingimento di massa enorme lungo la rotta attraverso la quale, nel 2015, erano sbarcati 850mila richiedenti asilo, in massima parte scappati da situazioni di crisi quali la Siria, l’Iraq, l’Afghanistan. Gli effetti sono stati immediati: da gennaio a marzo 2016 gli arrivi in Grecia risultano 140mila, da aprile a fine anno intorno a 40mila.

MEMORANDUM ITALIA-LIBIA – Nel febbraio 2017 il memorandum firmato a Roma ha chiuso anche la rotta del Mediterraneo centrale: d’intesa con la UE, l’Italia ha rinnovato a Tripoli il ruolo di “gendarme” già previsto dal patto siglato con Gheddafi nel 2008, impegnandosi a fornire al governo

guidato da Fayez Serraj finanziamenti, mezzi navali e terrestri, addestramento, assistenza tecnica. L’ultimo atto è la proclamazione, da parte della Libia (giugno 2018) di una propria zona Sar (Search and Rescue) nel Mediterraneo centrale.

Il sistema di accoglienza

Nonostante questa catena di “muri”, tra il 2015 e il 2019 (fine agosto), affidandosi ai barconi dei trafficanti o passandone di nascosto i confini esterni, sono arrivati in Europa poco più di 1,8 milioni di migranti. L’anno record è stato il 2015, con 1,1 milioni circa. Il numero più alto nel quinquennio (1.122.710) si registra di gran lunga in Grecia.⁹ Seguono l’Italia (482.951) e la Spagna (123.637). A ben vedere, contrariamente alla sensazione diffusa, si tratta di numeri piccoli, specie se raffrontati a quelli di alcuni Paesi africani o mediorientali¹⁰ (con il record di oltre 4 milioni in Turchia) e, soprattutto, in rapporto al numero di abitanti e all’economia dell’Europa. Si tratta, infatti, di poco più di 1,8 milioni di persone: meno dello 0,4% della popolazione. Meno, cioè, di 4 ogni mille europei. Con un buon sistema di asilo e accoglienza, capace di distribuire i migranti nei vari Stati UE, il problema forse non si sarebbe neanche posto. L’Europa però non si è mai data un sistema unico del genere. Ogni Stato segue una propria politica e propri criteri, così si va da esempi “virtuosi” come quello della Svezia (con oltre 20 richiedenti asilo ogni mille abitanti) a chiusure totali come quella del gruppo di Visegrad – Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia – che rifiuta di ospitare anche un solo rifugiato.

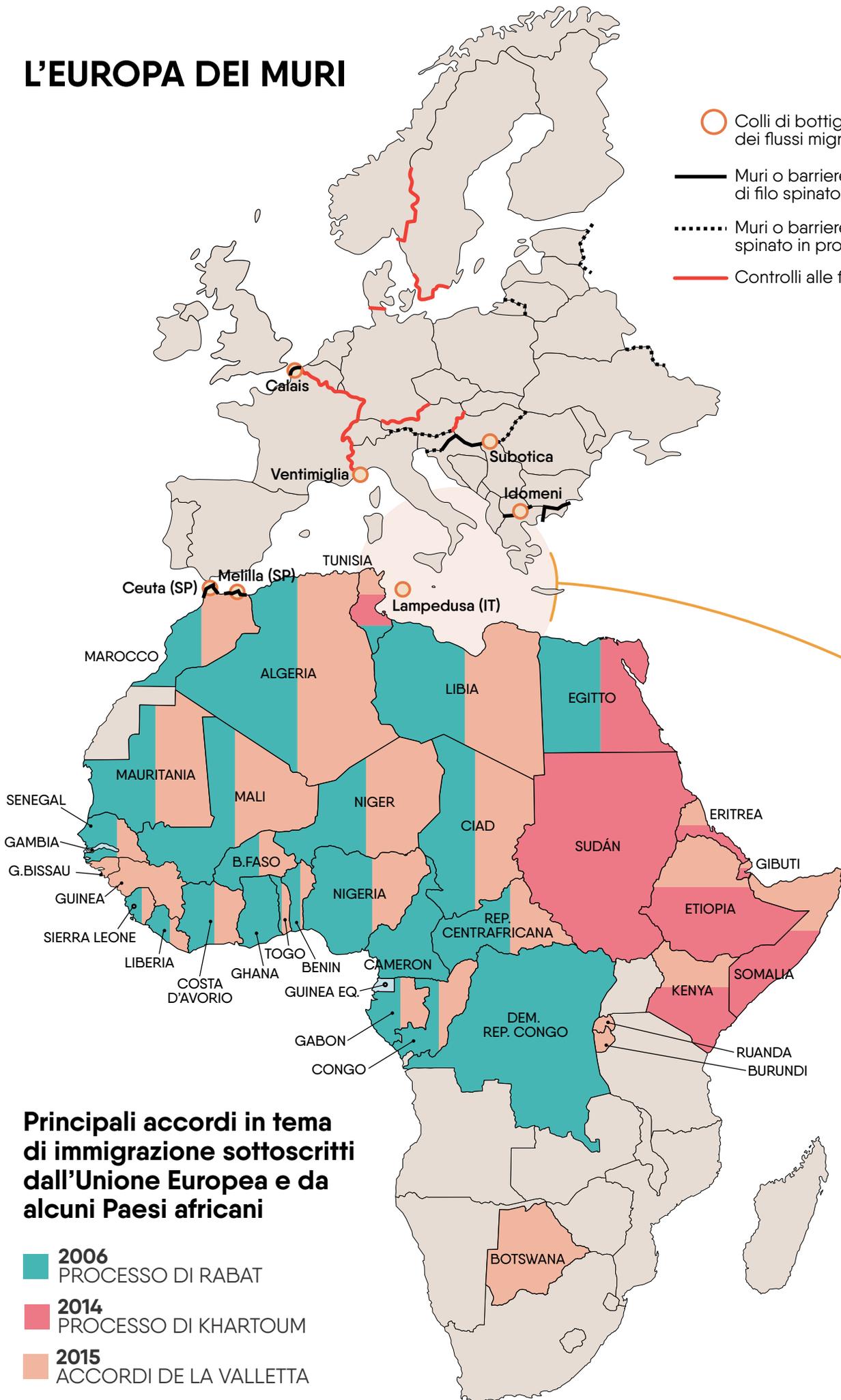
La chiave di questa situazione è il Regolamento di Dublino, l’accordo (entrato in vigore nel 1997, rinnovato nel 2003 e poi nel 2013) in base al quale è il primo Stato in cui viene presentata la richiesta d’asilo a doversi fare carico dei rifugiati. È chiaro che, in questo modo, il peso viene scaricato essenzialmente sui paesi di frontiera: negli ultimi anni, in sostanza, soprattutto Grecia, Italia, Spagna, Cipro, Malta. In attesa di una riforma del sistema, nel 2016 – l’anno successivo a quello di oltre un milione di arrivi – per cercare di aiutare i due paesi più esposti, Bruxelles ha varato un programma che prevedeva di ridistribuire in Europa 160mila richiedenti asilo entro dodici mesi: 100mila dalla Grecia e 60mila dall’Italia. Questa *relocation*, tuttavia, non è stata concepita su base obbligatoria, sicché molti governi hanno rifiutato ed anche quelli “disponibili” (Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Romania, Olanda, Svezia, Norvegia e Finlandia) hanno proceduto con estrema lentezza. Conclusione: alla scadenza (fine settembre 2017), era stato attuato solo il 24% del piano, con 29.144 ricollocamenti, di cui 20.066 dalla Grecia e 9.078 dall’Italia.¹¹

La rivoluzione del Parlamento Europeo

Una soluzione concreta per rivedere e anzi superare il Regolamento di Dublino è stata prospettata dal Parlamento Europeo con una proposta di riforma globale del sistema di asilo e accoglienza, in modo da vincolare tutti gli Stati UE a fare la propria parte. Il progetto, approvato nel novembre del 2017, si presenta come una vera e propria rivoluzione: il criterio del legame tra il primo paese di accesso in Europa e la domanda di asilo viene sostituito con un meccanismo permanente e automatico di ricollocamento, secondo un sistema di quote, al quale è obbligato a partecipare ogni

L'EUROPA DEI MURI

-  Colli di bottiglia dei flussi migratori
-  Muri o barriere di filo spinato
-  Muri o barriere di filo spinato in programma
-  Controlli alle frontiere



Principali accordi in tema di immigrazione sottoscritti dall'Unione Europea e da alcuni Paesi africani

-  **2006**
PROCESSO DI RABAT
-  **2014**
PROCESSO DI KHARTOUM
-  **2015**
ACCORDI DE LA VALLETTA

I "MURI DELLA PAURA" SONO LUNGI CIRCA MILLE CHILOMETRI

Interessano tredici Stati europei e superano di sei volte la lunghezza del Muro di Berlino

SPAGNA

Due muri, due barriere parallele, alte 3 metri. Sono state in seguito portate a 6 metri. Lunghe 8 km a Ceuta e 12 km a Melilla, sono costate 30 milioni di euro (stanziati dall'Unione Europea)

GRECIA

Il muro riguarda la via di terra dalla Turchia attraverso l'Evros, una barriera di 13 km, realizzata con rete metallica e rotoli di filo lamellato, è costata 3 milioni di euro (stanziati dal Governo di Atene)

FRANCIA-INGHILTERRA

Lungo solo 1 km x 4 m di altezza, è nel cuore dell'Unione Europea (voluto e pagato da Londra)

BALCANI

L'Ungheria (per "isolare" Serbia e Croazia), Austria e Slovenia, come anche altri Paesi extra-europei come la Macedonia (33 km alla frontiera con la Grecia) hanno realizzato barriere per centinaia di km

BULGARIA

Il muro d'acciaio e filo lamellato percorre il confine con la Turchia, per oltre 200 km

NORVEGIA

La barriera è lunga 200 m e alta 4 m, al posto della frontiera di Storsskog

ESTONIA

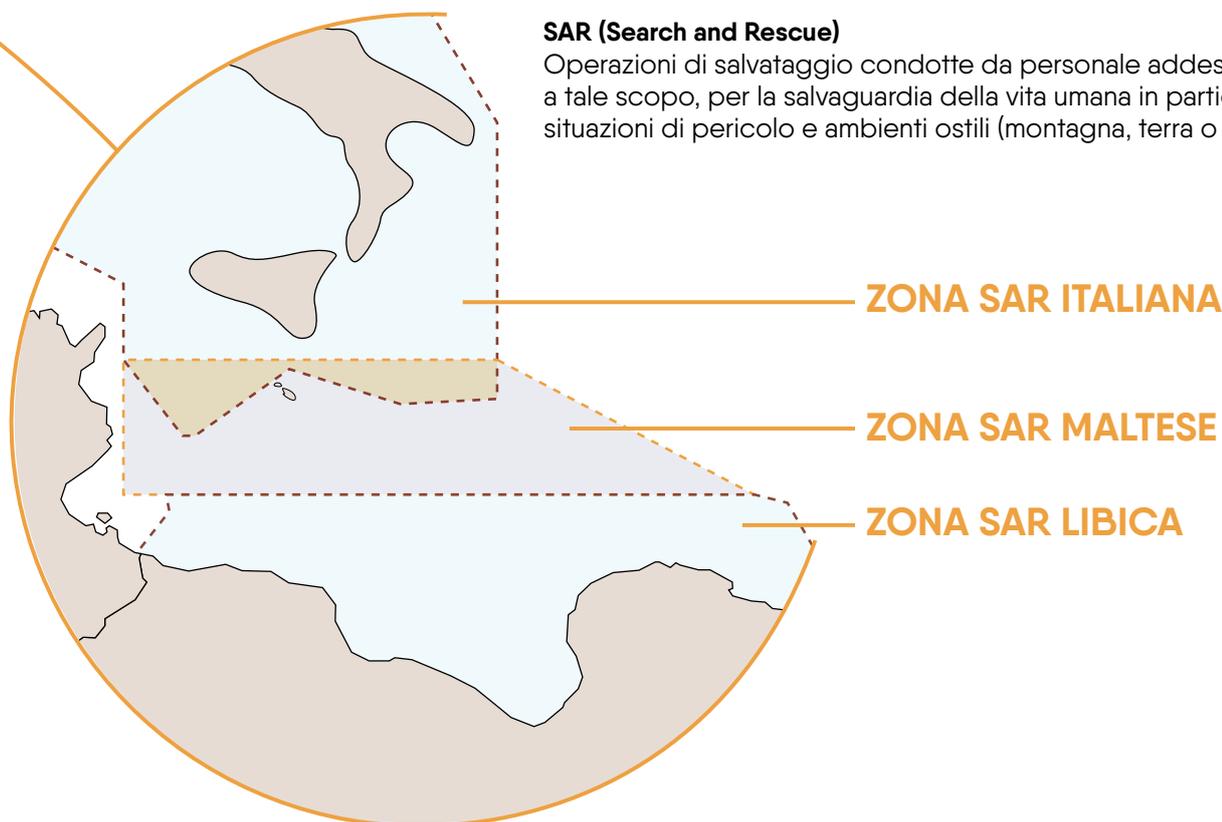
Ha in progetto un muro di 110 km

LETTONIA

Ne ha già costruiti 20 km e programmati altri 90

LITUANIA

Il muro è lungo 44 km



Stato dell'Unione, prevedendo consistenti tagli sull'erogazione dei fondi strutturali per i Governi che si sottraggono alla norma. A questo elemento di fondo si aggiungono proposte integrative quali procedure accelerate per i ricongiungimenti familiari, il rafforzamento dei criteri da far valere per l'asilo, eventuali legami dei richiedenti con uno specifico Stato UE (presenza di familiari, lavoro, studio), il rafforzamento delle garanzie nell'esame delle richieste, specie per i minori.

Canali legali di immigrazione

Né Bruxelles né i singoli Stati hanno istituito finora vie legali d'immigrazione. I "canali umanitari" che hanno portato in Europa alcune migliaia di rifugiati si devono esclusivamente all'iniziativa delle Chiese Cattolica, Valdese ed Evangeliche insieme all'Unhcr. Nella riforma votata dall'Europarlamento non se ne fa cenno, ma va da sé che una rivoluzione dell'accoglienza come quella proposta, va affiancata da un programma efficace di immigrazione legale: in estrema sintesi, corridoi umanitari per le situazioni di crisi più urgenti (come quella libica, ad esempio) e un sistema che consenta di gestire i flussi offrendo la possibilità di ingressi regolari in Europa. Un programma, insomma, che segni un'inversione rispetto alla politica di chiusura condotta finora. È il tema su cui insistono da sempre le principali Ong, facendo notare, tra l'altro, che solo con un sistema del genere, partendo dai "canali umanitari", si potranno ridurre davvero le morti in mare o lungo le vie di fuga e combattere le organizzazioni dei trafficanti di esseri umani.

La sfida

La rivoluzione proposta dall'Europarlamento, benché approvata il 16 novembre 2017 a grande maggioranza (390 voti favorevoli, 175 contrari e 44 astenuti), non ha avuto il nulla osta della Commissione e del Consiglio. Anzi, negli anni successivi si è ribadita la politica dei "muri" attraverso il potenziamento di Frontex, l'agenzia della guardia di frontiera e costiera: più finanziamenti, più mezzi e più personale, per affiancare anche le polizie di Stati extra UE, come l'Albania e la Macedonia. Eppure tutto lascia credere che la sfida sia quella lanciata dai parlamentari di Bruxelles: risposte

concrete potranno essere date soltanto se si riuscirà a cambiare radicalmente la politica condotta finora. Tenendo presenti due fattori:

– Si tratta di un problema strutturale, che l'Europa e il Nord del mondo si troveranno di fronte per anni. Lo dimostrano i dati costantemente in crescita dell'Unhcr e lo confermano quelli sul numero dei migranti bloccati da vari Stati-gendarme in base agli accordi con la UE: solo in Turchia 268 mila nel 2018 e oltre 275 mila sino a metà settembre di quest'anno; in Marocco quasi 90 mila nel 2018 e circa 41 mila nei primi sei mesi del 2019; in Algeria, lo scorso anno, dai 15 ai 20 mila espulsi e abbandonati nel Sahara appena al di là del confine con il Niger.

– I "muri" sono destinati a crollare e comunque non sono risolutivi: al massimo tamponano il problema (come l'illusorio calo di arrivi negli ultimi mesi), spostandolo nel tempo e nella geografia. Inoltre, rendendo le vie di fuga ancora più pericolose, moltiplicano i rischi di morte. Infatti – al contrario di quanto generalmente asserito – a fronte di un contenimento degli sbarchi, la percentuale delle vittime è in continuo aumento. Lo evidenzia il tasso di mortalità¹², salito da una vittima ogni 256 arrivi nel 2015 a una ogni 67 nel 2016, a 1 ogni 53 nel 2017 e nel 2018, a 1 ogni 49 nei primi otto mesi del 2019. Il primato spetta alla rotta del Mediterraneo centrale, la più "presidiata", dove nel 2018 si è registrato un migrante morto ogni 17/18 sbarcati e, fino all'agosto 2019, addirittura uno ogni 7.

La commissaria europea Ursula von der Leyen e il presidente dell'Europarlamento David Sassoli hanno dichiarato di voler portare in primo piano la tragedia dei migranti. «Voglio proporre un nuovo patto per le migrazioni e l'asilo, abbiamo bisogno di una nuova soluzione», ha dichiarato in particolare la von der Leyen. Il punto, però, resta l'obiettivo di questa «nuova soluzione». Se si metteranno finalmente al centro le persone e le loro storie, o se invece il focus resterà quello di tenere fuori dalla Fortezza Europa i profughi/migranti, a prescindere dalla loro sorte. Se, cioè, l'obiettivo rimarrà il consueto "come impedire che arrivino".

¹ *Rapporto Global Trends* (Agenzia Ansa, 19 giugno 2019). La cifra esatta riferita nel dossier è 70,8 milioni, ma la stessa Unhcr spiega che si tratta di una stima per difetto per l'acuirsi di vecchie o l'aprirsi di nuove situazioni di crisi.

² Fonte: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

³ Può essere utile un raffronto: nello stesso anno 2006, in tutta Italia si registrano circa 22mila arrivi.

⁴ Transnational Institute, *Building walls. Fear and securitization in the European Union*, novembre 2018.

⁵ Questi gli Stati interessati: Albania, Algeria, Egitto, Filippine, Gambia, Ghana, India, Libia, Marocco, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Sudan, Tunisia, Turchia.

⁶ Questi gli Stati interessati: Afghanistan, Albania, Capo Verde, Etiopia, Ghana, India, Mali, Marocco, Niger, Nigeria, Pakistan, Tunisia, Turchia.

⁷ I partner africani dell'accordo sono Benin, Burkina Faso, Camerun, Capoverde, Ciad, Congo, Costa d'Avorio, Egitto, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Libia, Mali, Marocco, Mauritania, Niger, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Rep. Dem. Congo, Senegal, Sierra Leone, Togo, Tunisia e, come osservatore, Algeria.

⁸ Arci, *Analisi del processo di esternalizzazione delle politiche europee e italiane sulle migrazioni*, Roma 2016.

⁹ Se ne parla raramente, ma risultano in prima linea Stati piccoli come Cipro e Malta. Nei primi otto mesi del 2019 La Valletta registra oltre 2.100 sbarchi e quasi 4.700 se ne contano a Cipro, dove nel 2018 si è arrivati a una punta record di circa 9 mila su una popolazione inferiore a 1,2 milioni di abitanti.

¹⁰ Secondo i dati Unhcr, oltre l'84% dei rifugiati è ospitato in Stati del Sud del mondo.

¹¹ Un altro importante impegno mancato da parte della Ue, in tema di relocation, è l'accordo seguito al vertice del 29-30 novembre 2017 ad Abidjan con l'Unione Africana. In base alle intese, attraverso progetti di rimpatri volontari o di reinsediamento, entro il gennaio 2015 avrebbero dovuto essere portati fuori dalla Libia 15 mila detenuti nei campi "irregolari" mentre per 50 mila richiedenti asilo era prevista la redistribuzione nei mesi successivi in Europa. A venti mesi di distanza (fine agosto 2019) risultano in tutto meno di 20 mila rimpatri e poco più di 4.400 profughi "reinsediati", attraverso il Niger o direttamente verso paesi occidentali.

¹² Fonte: Dossier Comitato Nuovi Desaparecidos.

LA “FINZIONE” DELLA ZONA SAR LIBICA

EMILIO DRUDI

Centodiciassette vittime, il 17 gennaio 2019, nel naufragio di un gommone 40/50 miglia da Gasr Garabulli, a est di Tripoli (tre soli i superstiti, tratti in salvo dall'elicottero della nave militare italiana “Dulio”). Un gommone scomparso tra il primo e il quattro aprile 2019, al largo di Sabratha: nessuna traccia delle 50 persone a bordo. Quaranta morti, il 27 agosto 2019, tra gli oltre cento naufraghi di un battello affondato di fronte a Khums, rimasti per ore in balia del mare. Sono tre fra le tragedie più gravi registrate negli ultimi mesi sulla rotta del Mediterraneo centrale, tra la Libia e l'Italia. Tre stragi nelle quali – stando alle cronache – avrebbero avuto un ruolo determinante il ritardo, l'inadeguatezza o addirittura la mancanza pressoché totale dei soccorsi. Tutte e tre sono avvenute nel cuore della zona Sar libica, dove il compito di raccogliere le segnalazioni delle emergenze e poi di organizzare e coordinare le operazioni di salvataggio spetta a Tripoli.

In almeno due dei tre casi, è stata prima avvertita la centrale Mrcc della Guardia Costiera italiana ma, proprio appellandosi alla «operatività» della zona *Search and Rescue* (Sar) libica,¹ istituita nel giugno 2018, Roma ha girato la segnalazione alla Libia e non risulta che abbia ritenuto di intervenire a sua volta o, quanto meno, di verificare che Tripoli avesse fatto scattare un intervento tempestivo ed efficace. Ma Tripoli è davvero «attrezzata» per garantire «interventi tempestivi ed efficaci» in circostanze gravi del genere? La realtà è che la Libia non è in grado di assumersi la responsabilità – perché di questo in realtà si tratta: un'assunzione di responsabilità – di gestire una zona Sar. Anzi, detto in termini più espliciti, la zona Sar libica risulta, di fatto, una finzione, anche se in particolare l'Italia, ma anche l'Unione Europea, mostrano di credere a questa finzione.

Sotto il profilo formale è tutto in regola: la zona Sar di Tripoli risulta inserita nei registri dell'Organizzazione Marittima Internazionale (Imo), che fa capo all'Onu, a partire dalla prima metà del giugno del 2018. Comprende un tratto di mare enorme, largo quanto l'intera linea di costa libica (1.790 chilometri), dal confine con l'Egitto a quello con la Tunisia, e profonda oltre 100 miglia, tanto da arrivare a lambire Lampedusa. In totale, quasi 330 mila chilometri quadrati del tratto di Mediterraneo più battuto dalle barche cariche di migranti, ma nei quali l'Italia, Malta e più in generale l'Unione Europea si sentono come “sgravate” dal dovere di gestire i soccorsi. Anzi, pur trattandosi comunque di acque internazionali (a parte la ristretta fascia di 12 miglia di acque territoriali, a ridosso della costa),

soprattutto l'ex ministro Matteo Salvini, ma anche altri esponenti di punta del governo di cui faceva parte, le hanno ripetutamente definite “acque libiche”, quasi a sancire o comunque a giustificare il disimpegno dell'Italia. Eppure la stessa Imo ha messo in guardia. In un comunicato ufficiale, pubblicato dal quotidiano spagnolo *El Diario* già nel giugno 2018, ha specificato che il suo compito non è quello di «riconoscere le zone Sar», ma soltanto «dare pubblica informazione delle zone Sar decise dai singoli paesi (in questo caso la Libia), inclusa la definizione dell'area stabilita come area di ricerca e soccorso attraverso le coordinate geografiche».

Come dire: la registrazione di una zona Sar non può essere considerata di per sé una sorta di «certificazione d'idoneità ed efficienza». Ne consegue che spetta agli Stati «frontalieri» – nella fattispecie della Libia soprattutto l'Italia e Malta – «accettare» o meno la zona Sar che un certo paese si è attribuito e stabilire eventualmente accordi di collaborazione. Il criterio guida è la Convenzione di Amburgo (1979), nella quale si stabilisce che lo Stato “titolare” deve essere in grado di garantire l'operatività continua ed efficace dei servizi Sar nell'area di propria competenza, con strutture tecniche, mezzi aeronavali ed equipaggiamento idonei, personale adeguato e addestrato. Alla luce dei requisiti necessari, però, appare evidente che la Libia ne è pressoché totalmente priva. Possono considerarsi almeno cinque le carenze più palesi.

1) Manca una centrale operativa in grado di organizzare, coordinare e condurre i soccorsi. Meno che mai è disponibile una rete di sotto-centrali. Lo dimostra, tra l'altro, il fatto – ampiamente provato dalle denunce di navi delle Ong e da varie inchieste giornalistiche – che spesso i numeri d'emergenza di Tripoli restano muti alle chiamate e non di rado, quando qualcuno risponde, l'unica lingua usata è l'arabo.

2) Non esiste traccia di una rete di radio costiere né di telecomunicazioni capace di coprire neanche in minima parte la zona Sar per individuare i casi d'emergenza, coordinare e provvedere ai soccorsi. Manca, cioè, il primo strumento essenziale per una centrale operativa.

3) Non ci sono unità di soccorso in mare sufficienti ed efficienti. La “flotta” è costituita essenzialmente da vecchie motovedette revisionate, ricevute in dono dall'Italia, e da altro naviglio minore. Lo stesso portavoce della Marina libica, il generale Ayoub Qassim, ha dichiarato più volte che i mezzi disponibili sono ampiamente inferiori

ai compiti da svolgere. Nonostante i corsi di addestramento condotti dalla Guardia Costiera italiana, inoltre, anche l'efficienza e la preparazione del personale sono a dir poco discutibili.

4) Manca del tutto una flotta aerea da destinare agli interventi di soccorso: aerei da ricognizione e pattugliamento, elicotteri da ricognizione e salvataggio, ecc. E non c'è traccia di personale addestrato a questi compiti.

5) Non esiste una vera e propria Guardia Costiera libica, nel senso di un'organizzazione unitaria, dipendente da una scala gerarchica e che agisca in base alle direttive di un comando unico. Si tratta, per lo più, di una serie di organizzazioni militari o paramilitari praticamente autonome, dislocate in vari porti, ciascuna con una propria sfera di potere e d'interessi e con un proprio comando di riferimento, sul quale il governo di Tripoli non esercita quasi alcun controllo.

A questi fattori ne va aggiunto un sesto (non ultimo ma, anzi, essenziale): in Libia non c'è alcuna garanzia di "porti sicuri" dove sbarcare i naufraghi. Al contrario: l'intero territorio libico è da considerarsi ad altissimo rischio. Basti citare i numerosi rapporti pubblicati a più riprese non solo dalle principali Ong internazionali (Amnesty, Human Rights Watch, Medici Senza Frontiere, Medici per i Diritti Umani), ma anche dall'Unhcr e dalla missione Onu, che da anni ormai sollecitano l'evacuazione dei rifugiati e richiedenti asilo intrappolati nel paese. Tutti concordano che riportare i migranti in

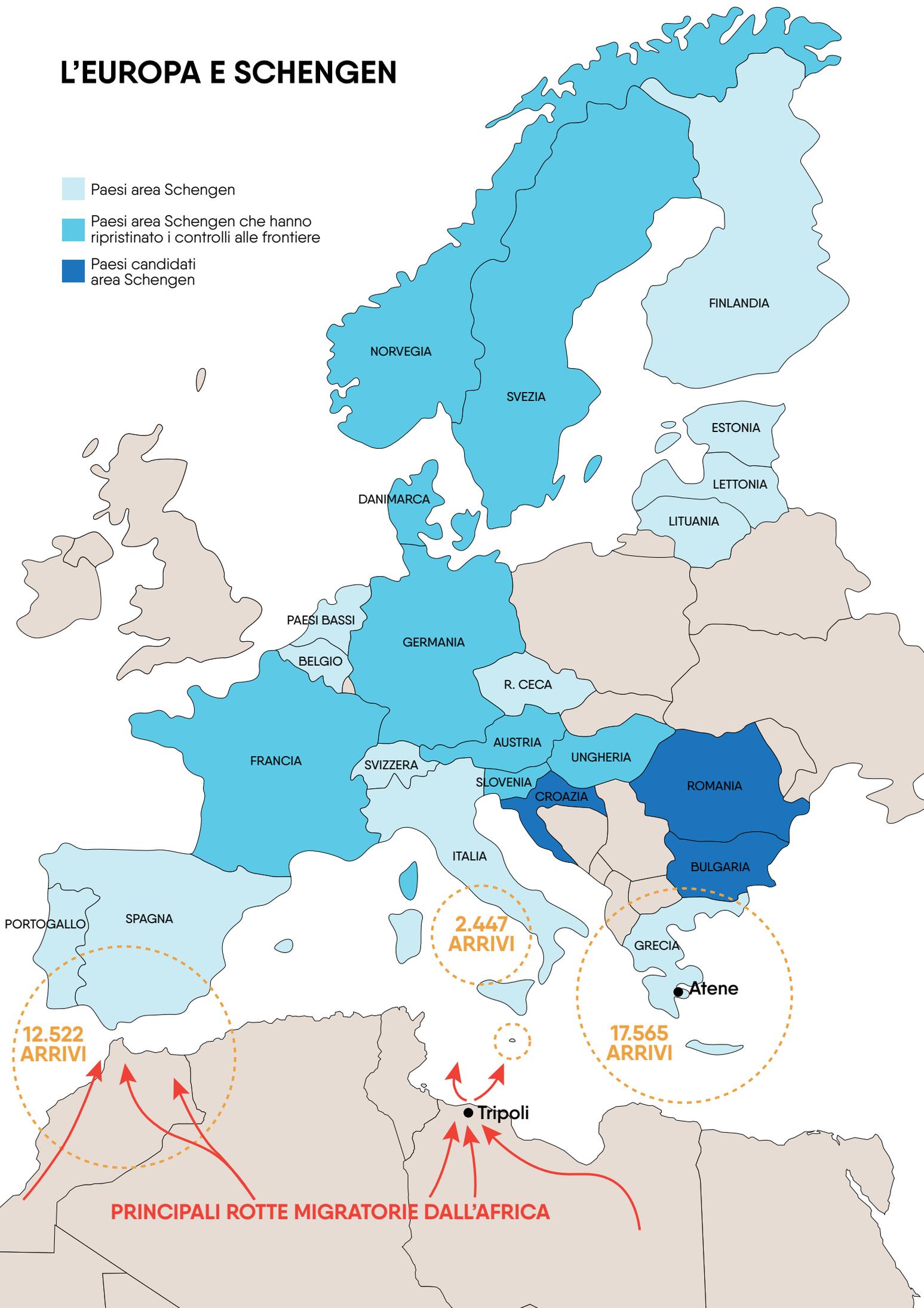
Libia significa riconsegnarli all'inferno da cui sono fuggiti. Con la guerra civile iniziata nell'aprile 2019, quando il generale Kalifa Haftar, l'uomo forte della Cirenaica, ha dato l'assalto a Tripoli per scacciarne il Governo riconosciuto dalla comunità internazionale, guidato da Faye Serraj, la situazione è ulteriormente peggiorata.

Non è credibile che l'Italia e l'Unione Europea non siano informate di tutto questo. Che non sappiano, cioè, che la Libia non è in grado di gestire una zona Sar e che la situazione nel paese è esplosiva. Anzi, che la Libia non possa essere considerata un "posto sicuro" lo ha dovuto ammettere in almeno in due occasioni lo stesso ex responsabile della Farnesina, Enzo Milanese Moavero. Eppure la "finzione" inaugurata nel giugno 2018 resta in piedi: da più di un anno si continua a delegare a Tripoli il compito dei soccorsi anche in condizioni drammatiche e pur sapendo bene che quasi mai le operazioni di salvataggio saranno tempestive e adeguate. Forse perché l'obiettivo resta quello di bloccare i flussi dei migranti ad ogni costo. A prescindere dalle loro storie e dalla sorte che li aspetta e usando le centinaia, migliaia di morti come "deterrente" per scoraggiare le partenze.

¹La zona Sar (dall'inglese *Search and Rescue*) è l'area di mare in cui un certo Stato si assume la responsabilità delle operazioni di salvataggio con personale addestrato e mezzi adeguati sia navali che aerei e terrestri. Ogni zona Sar va registrata presso l'Organizzazione Marittima Internazionale (Imo).

L'EUROPA E SCHENGEN

- Paesi area Schengen
- Paesi area Schengen che hanno ripristinato i controlli alle frontiere
- Paesi candidati area Schengen



CAPITOLO II

«Il facile slogan 'Aiutiamoli a casa loro' spesso sottintende un 'Affinchè non vengano a casa nostra'».

I LEGAMI E LE DISTORSIONI TRA LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E IL GOVERNO DELLE MIGRAZIONI

ANDREA STOCCHIERO

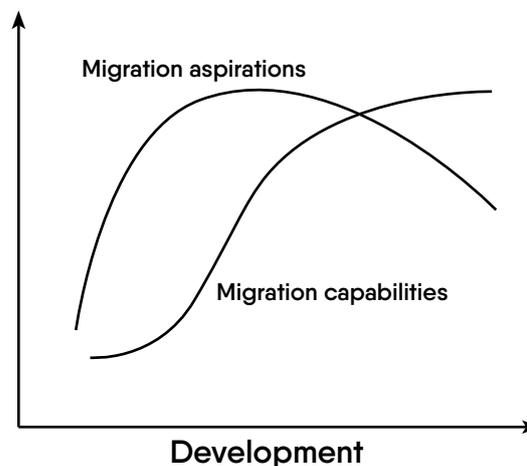
La politica di cooperazione allo sviluppo si occupa della collaborazione tra paesi cosiddetti ricchi e paesi in via di sviluppo (PVS) per la lotta alla povertà, alle disuguaglianze, per far fronte ai crescenti problemi ambientali e climatici, per raggiungere gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDG*) definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.¹

È solo negli ultimi anni che la questione migratoria è entrata nel novero dei temi di cui tener conto nella cooperazione. Questo è avvenuto fondamentalmente perché i paesi ricchi (in particolare quelli europei) hanno scoperto che le migrazioni, sempre più percepite in modo negativo nei paesi di destinazione, sono frutto di cause strutturali. Nel gergo della cooperazione è nato così il termine “*root causes*”, cioè la lotta alle radici profonde delle migrazioni: la povertà, le guerre, i disastri ambientali.

D'altra parte, non si è tenuto conto del fatto che i PVS affrontano tutti i giorni le migrazioni dalle campagne alle città, e si trovano alle prese con l'accoglienza di centinaia di migliaia di profughi provenienti da conflitti esterni o interni. Spesso sono numeri molto superiori rispetto a quelli che vediamo in Europa (si pensi, ad esempio, agli oltre 1,2 milioni di rifugiati, provenienti dal Sud Sudan e dal Congo, presenti in Uganda).

Si può notare una prima distorsione: le migrazioni dovrebbero essere considerate nell'ambito dei processi di trasformazione nei e tra i PVS, prima che rispetto all'Europa. Invece il tema è diventato prioritario nella discussione sulla politica di cooperazione allo sviluppo solo in seguito ai problemi di accoglienza in Europa e in relazione con l'interesse a tenere lontano i migranti dai nostri confini.

Una seconda distorsione riguarda il facile slogan «aiutiamoli a casa loro», che sottintende un «affinché non vengano a casa nostra». Questo slogan implica che lo sviluppo, cui la cooperazione dovrebbe contribuire, riduca le migrazioni: se si risolvono le cause profonde, allora le persone non sono più costrette a migrare. La relazione tra sviluppo e migrazioni, però, è complessa e deve considerare innanzitutto il fattore tempo. Numerose analisi scientifiche mostrano come lo sviluppo porti a più, e non a meno, migrazioni. La crescita e una relativa migliore distribuzione del reddito, consente alle famiglie di avere più risorse da investire nelle migrazioni, dato che le differenze con i paesi più ricchi rimangono grandi. È solo con la riduzione di queste differenze e con la convergenza tra crescita e distribuzione tra PVS e paesi ricchi, che le migrazioni, nel tempo, si riducono. Questa relazione è esemplificata nella curva mostrata nel grafico seguente:



Con l'aumento dello sviluppo le capacità delle persone di migrare crescono allo stesso modo delle aspirazioni a migrare, che però si riducono una volta raggiunti maggiori livelli di sviluppo.

Una terza distorsione è quella che considera le migrazioni solo come un fenomeno negativo, frutto di povertà e scelta di fuga e abbandono dei paesi, soprattutto da parte dei più giovani. In tal modo le migrazioni contribuiscono a impoverire ancora di più i PVS e ad ampliare il divario tra PVS e paesi ricchi. La cooperazione dovrebbe quindi ridurle. Come già scritto, però, le relazioni tra migrazioni e sviluppo sono complesse.

Le migrazioni possono, d'altro canto, contribuire allo sviluppo: più volte sono state citate le rimesse dei migranti come flussi finanziari privati che migliorano direttamente le condizioni di vita delle famiglie che sono rimaste nei paesi di origine, come esse siano utilizzate per migliorare il capitale umano nei PVS (salute e istruzione, oppure in investimenti produttivi). In effetti, le migrazioni presentano costi e benefici e, a seconda dei contesti e delle politiche, possono funzionare o meno per lo sviluppo. In tal senso la politica di cooperazione dovrebbe valutare attentamente le condizioni e gli effetti delle migrazioni, per favorire gli impatti positivi e ridurre quelli negativi.

Una quarta distorsione riguarda il concetto di *root causes*. Solitamente quando si parla di cause profonde si volge lo sguardo ai conflitti, ai disastri, alla povertà nei PVS. Le responsabilità delle migrazioni sono dei governi e delle popolazioni locali. Un'analisi migliore considera sia i fattori di spinta (*push*) che di attrazione (*pull*): non solo quindi i problemi del Sud, ma anche le responsabilità del Nord nel guidare le migrazioni. Innanzitutto la domanda di lavoro che viene dalle nostre società ed economie, si pensi ad esempio al fenomeno delle cosiddette badanti

– filippine, peruviane, ucraine – che vengono nel nostro paese per coprire i bisogni di cura nelle nostre famiglie, oppure alla domanda di infermiere e dottori che da molti anni attrae nei paesi anglosassoni giovani formati nel Sud. Questi sono i fenomeni di *brain drain* e ora anche di *care drain* che rispondono ai bisogni del Nord, rischiando però di impoverire i paesi del Sud.

Questi fattori di spinta e attrazione non sono però divisi e distinti, sono invece parte di un sistema di relazioni politiche, economiche e sociali che lega il Sud e il Nord. Conflitti politici e militari, tensioni sociali, squilibri nei mercati del lavoro, disastri ambientali, hanno origini che intrecciano responsabilità del Sud e del Nord. Si pensi ad esempio ai disastri ambientali frutto del cambiamento climatico, la cui responsabilità principale è dei paesi più ricchi, che producono maggiori emissioni di gas serra. Ridurre le migrazioni per cause ambientali implica trasformare il nostro sistema energetico e i nostri modelli di produzione e consumo fondati sull'uso delle fonti fossili.

In tutto ciò, cosa e come c'entra la cooperazione allo sviluppo? Nel momento in cui si è consapevoli che le migrazioni possono avere effetti positivi ma anche costi per i PVS, allora il ruolo della cooperazione allo sviluppo dovrebbe essere quello di sostenerne i benefici, riducendo le conseguenze negative. Ecco perché occorrerebbe rendere la politica di cooperazione allo sviluppo coerente con la politica per governare le migrazioni.

Quali sono, in concreto, gli spazi di azione perseguiti dalle attuali politiche? Quale *mix* esiste tra politica di cooperazione e politica sulle migrazioni? A tal proposito il caso più importante per un approccio complessivo, e per le risorse messe in campo, è quello del **Fondo fiduciario dell'Unione Europea per l'emergenza in Africa**.

Il Fondo (Eutf)² finanzia diverse operazioni: da quelle per affrontare le *root causes* delle migrazioni, creando lavoro e sostenendo la resilienza e la sicurezza alimentare, alla protezione dei profughi, dalla gestione dei flussi attraverso il contrasto all'irregolarità e al traffico di esseri umani, alla stabilità e sicurezza dei paesi africani. In pochi anni le risorse del Fondo sono aumentate dagli iniziali 1,8 miliardi di euro (per il periodo 2016/2017, al momento della sua creazione) agli oltre 3,7 miliardi d'inizio 2019.³ Esso utilizza in gran parte fondi dell'UE e, in minor misura, risorse provenienti dagli Stati membri (l'Italia è il secondo contribuente dopo la Germania). Queste risorse devono coprire il periodo dal 2016 al 2020 e riguardano ben 23 paesi del Sahel e del Nord Africa, concentrandosi però in alcuni di essi ritenuti strategici, come i paesi nordafricani, tra cui la Libia, e subsahariani come il Niger e l'Etiopia.

L'utilizzo del Fondo ha dato luogo a un problema di *policy mix*, di coerenza tra finalità di governo delle migrazioni, di sicurezza e di sviluppo. Non è chiaro e semplice, infatti, operare su obiettivi diversi e con azioni che possono avere effetti contraddittori. È lapalissiano che esista una chiara relazione tra sicurezza, migrazioni e sviluppo: la si-

curezza è una preconditione per lo sviluppo e senza sicurezza si creano spinte alle migrazioni. D'altra parte, però, le operazioni di sicurezza, in particolare quelle a carattere più repressivo e di militarizzazione dei territori, possono creare le condizioni per una maggiore destabilizzazione e quindi per nuovi flussi migratori e minore sviluppo. A tal riguardo sono interessanti le ricerche condotte dall'Istituto Clingendael⁴ che, analizzando sul campo le reazioni delle popolazioni locali agli interventi dell'UE, mostra come le iniziative di carattere repressivo abbiano suscitato tensioni sociali e che le attività di compensazione, come ad esempio offrire lavoro contemporaneamente ai migranti e alle popolazioni locali in aree di confine o prossime ai confini (si veda, appunto, il caso del Niger studiato dall'Istituto Clingendael), non riescano a farvi fronte. È quindi serio il pericolo che la politica dell'UE, anche se concordata con il governo locale, generi instabilità e quindi nuove possibili conseguenze d'insicurezza umana.

A questo va aggiunto il problema della diversione delle risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo⁵: parte di esse, invece di essere spese per le finalità tipiche della cooperazione, sono utilizzate per la gestione dei flussi migratori e per la securitizzazione dei territori di provenienza e di transito dei migranti. Ad esempio, attività di sostegno alla guardia costiera libica e alle forze di polizia di altri stati africani che non garantiscono il rispetto dei diritti umani. Si tratta di attività, per di più, che sono funzionali a operazioni di respingimento dei migranti e non a finalità di sviluppo sostenibile.

Per cercare di far fronte a queste incoerenze e diversioni, il mondo della società civile, ma anche le istituzioni (ad esempio, attraverso il confronto tra ministero degli Esteri e della Cooperazione e ministero degli Interni), seguono due strade complementari. Da un lato, si cerca di difendere la politica di cooperazione allo sviluppo dall'intrusione di interessi diversi. Dall'altro, soprattutto da parte delle organizzazioni non governative con centri di ricerca, si tenta di capire meglio le interconnessioni tra politiche di cooperazione e politiche migratorie, in modo da superare contraddizioni e incoerenze.

Sia le Ong sia le istituzioni che fanno capo alla cooperazione stanno cercando di qualificare meglio la relazione tra aiuto pubblico allo sviluppo e misure sulle migrazioni. Nel 2018 il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (DAC/OCSE) ha classificato le operazioni di cooperazione che s'intrecciano con le politiche migratorie ai fini dello sviluppo sostenibile.

Innanzitutto i programmi e i progetti sulle cosiddette *root causes* sono stati scorporati dal discorso che li lega alle migrazioni, perché la cooperazione da sempre si rivolge ai fattori strutturali dello sviluppo, a prescindere dalla questione migratoria. È giusto combattere la povertà, le disuguaglianze, i conflitti, il cambiamento climatico per garantire a tutti una vita dignitosa, diritti e opportunità. Conseguenza potrebbe essere una scelta migratoria

più libera e una riduzione delle migrazioni. Questo però non è il fine ultimo della cooperazione allo sviluppo. Le migrazioni, come già sottolineato, possono essere una scelta che porta benefici allo sviluppo. In tal senso vanno le iniziative, contabilizzate come cooperazione dal DAC/OCSE, a favore della riduzione del costo d'invio delle rimesse, di coinvolgimento delle diaspore per lo sviluppo dei paesi di origine con investimenti sociali ed economici. Iniziative alle quali si deve aggiungere l'aiuto umanitario per gli sfollati e per la protezione internazionale di richiedenti asilo e rifugiati.

D'altra parte, sempre per il DAC/OCSE, entrano nella cooperazione l'assistenza ai governi dei paesi beneficiari per definire e applicare le politiche migratorie, per la gestione e il controllo dei confini, per combattere il contrabbando e il traffico di esseri umani, per i ritorni volontari e la reintegrazione dei migranti. Peraltro possono essere contabilizzate come aiuto allo sviluppo le spese dei paesi donatori per l'accoglienza dei rifugiati; spese che nel caso italiano corrispondono a oltre il 30% del totale.⁶ Le politiche migratorie dei paesi beneficiari entrano quindi in modo rilevante nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo.

Tutto ciò rientra in una nuova categoria dell'aiuto che va sotto il titolo: facilitazione di migrazioni e mobilità sicure, ordinate e regolari. Il problema è capire in che modo si attua questa "facilitazione", se a sostegno della dignità umana dei migranti o se in ossequio agli interessi dei paesi donatori, che vogliono ridurre i flussi, soprattutto quelli irregolari.

Si ripresenta quindi la questione della coerenza, che semplici operazioni classificatorie non possono sciogliere. In tal senso sarebbero necessarie analisi e valutazioni d'impatto, che finora però non sono state realizzate, se non da alcune organizzazioni della società civile (vedi l'analisi di Concord Europe sul Euff in nota 4) e del mondo della ricerca (vedi prima l'esempio del Clingendael Institute).

Cooperare per flussi migratori regolari, ordinati e sicuri, è del resto il target 10.7 degli obiettivi di sviluppo sostenibile e, soprattutto, l'obiettivo del "Global Compact for Migration" adottato nel dicembre del 2018 dalle Nazioni Unite (ma non da tutti i paesi, in Italia la maggioranza parlamentare ha bocciato la firma dell'accordo). Nel *Global Compact* sono stabiliti alcuni principi comuni: la dimensione umana delle migrazioni, la cooperazione in materia migratoria per governare un fenomeno transnazionale, il diritto degli Stati a esercitare la propria sovranità territoriale, il rispetto di uno stato di diritto coerente con gli standard internazionali, il rispetto dei diritti umani al di là del tipo di status dei migranti, il riconoscimento delle pari opportunità per le donne, il primario interesse per la protezione dell'infanzia.

Tutto ciò da realizzare con un approccio integrato e coerente tra le politiche governative (da quella sull'immigrazione a quella del lavoro e dell'inclusione sociale, pas-

sando per quella di cooperazione con i paesi di origine e transito) e con la partecipazione dei diversi portatori di interesse, tra cui gli stessi migranti e le diaspore (nel cosiddetto *whole of society approach*). In linea, quindi, con l'Agenda 2030 sugli SDG.

Nel *Global Compact* sono indicati ben **23 obiettivi** con relativi impegni. Alcuni di essi sono: minimizzare i fattori strutturali che costringono le persone a migrare (tra cui il cambiamento climatico); combattere il traffico di persone; gestire i confini in modo sicuro, coordinato e integrato; sostenere misure per migrazioni regolari; distribuire servizi essenziali per migranti; assicurare la coesione sociale, la valorizzazione delle competenze dei migranti e il ruolo delle diaspore per lo sviluppo; cooperare per facilitare ritorni dignitosi e sicuri. Per ogni obiettivo e impegno è elencata una decina di azioni specifiche. Sono quindi **oltre 230 le misure** che gli Stati dovrebbero applicare per garantire migrazioni regolari, ordinate e sicure e che intrecciano le politiche migratorie con quelle per la cooperazione allo sviluppo.

Nel quadro degli obiettivi, impegni e misure del *Global Compact*, però, le disuguaglianze sono citate solo una volta: nell'obiettivo 23, relativo al rafforzamento della cooperazione internazionale. Per di più, si fa riferimento solo ai paesi di origine dove sorgono le migrazioni irregolari, senza considerare quindi le differenze tra paesi, fattore fondamentale delle migrazioni e su cui dovrebbe agire la cooperazione allo sviluppo. È vero che la questione delle disuguaglianze viene ricordata anche riguardo le pari opportunità, l'accesso ai servizi sociali fondamentali, un'applicazione giusta delle norme, salari adeguati, un'equa partecipazione alla società e all'economia. Viene però affrontata sempre come una questione interna ai paesi di destinazione o transito.

Nell'obiettivo 2, relativo ai fattori strutturali delle migrazioni, sono citate la povertà, la sicurezza alimentare, un'occupazione dignitosa, società inclusive e pacifiche, le infrastrutture e altre condizioni (tra cui la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico). Una novità è costituita proprio dalle misure previste rispetto ai problemi ambientali e ai disastri naturali.

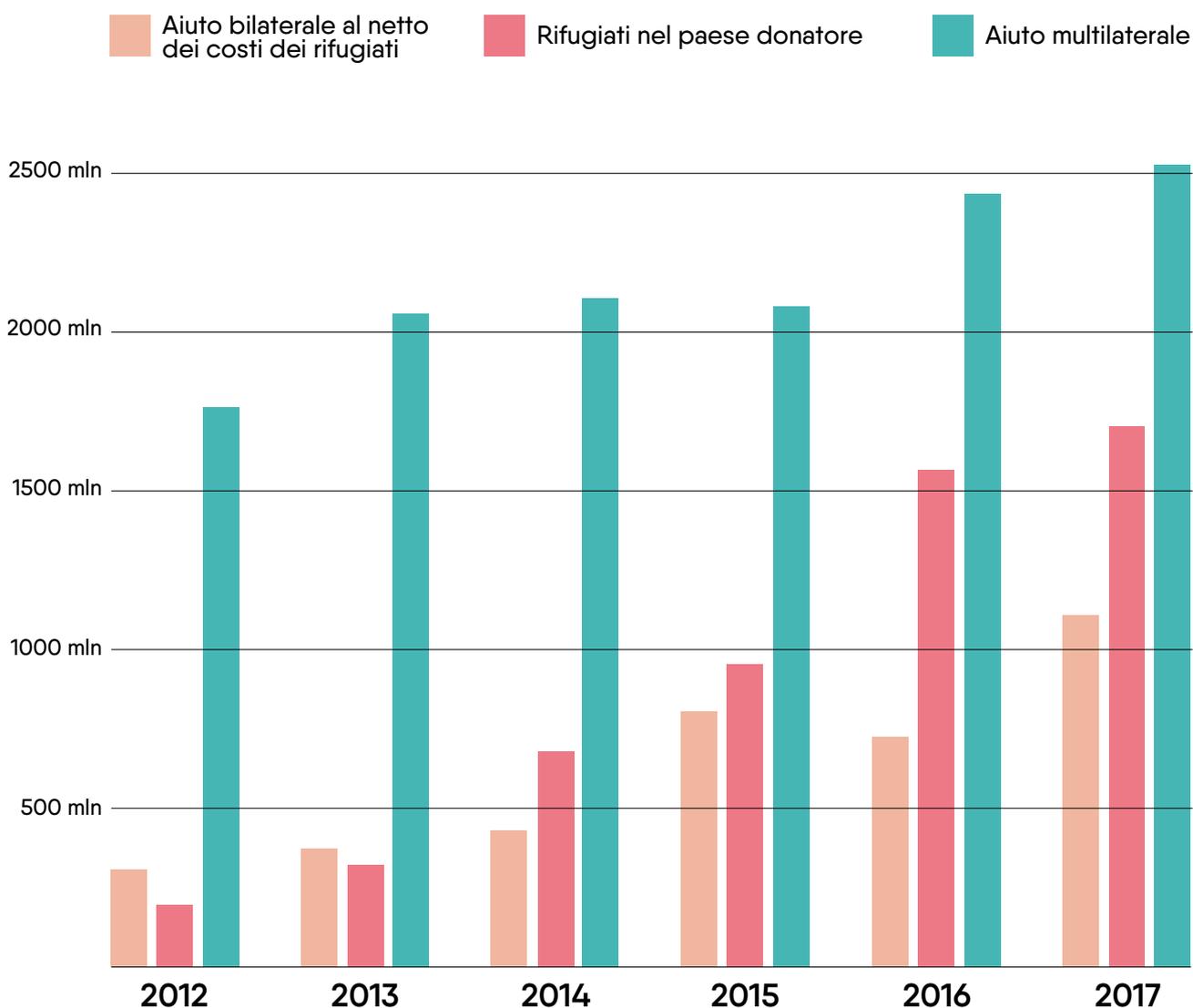
Mai però ci si riferisce alle disuguaglianze. Come se le migrazioni internazionali avvenissero in un vuoto di rapporti tra paesi affluenti e paesi impoveriti ed emergenti. Non sono nemmeno sfiorate le relazioni inique tra Stati, dovute ad esempio a un sistema finanziario che facilita le fughe dei capitali e i paradisi fiscali, oppure ai trattati commerciali e d'investimento che tutelano i diritti delle multinazionali e non quelli dei cittadini. Nel *Global Compact* sembra che le migrazioni tra paesi avvengano come se queste relazioni inique non creassero le condizioni sistemiche che portano le persone a lasciare il proprio paese per cercare fortuna altrove.

In questo modo si depotenzia anche il ruolo che può avere la cooperazione allo sviluppo, non solo ridotta ad aiutare i

paesi beneficiari senza poter nemmeno pensare di modificare le regole del gioco delle disuguaglianze, ma anche sempre più rivolta a rispondere agli interessi dei paesi do-

natori di ridurre le migrazioni. La relazione tra politiche di cooperazione allo sviluppo e politiche migratorie continua dunque a essere ambigua e contraddittoria.

Fondi erogati per alcuni capitoli di spesa inerenti l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) (Milioni di euro)



Fonte: Ocse (ultimo aggiornamento: 9 Gennaio 2019)

¹La comunità internazionale si è accordata nel 2015, dopo un lungo percorso di analisi e negoziazione, di perseguire 17 obiettivi di sviluppo sostenibile a livello universale e integrato, definendo un'agenda di target e impegni che consiste nella Agenda 2030. 2030 perché dovrebbe essere questo l'anno entro il quale raggiungere gli obiettivi: si veda <https://bit.ly/1Epf648>. Tra questi obiettivi il primo è quello di

stradicare la povertà assoluta e il secondo di eliminare la fame.

² Si veda in <https://bit.ly/35MGX3o>

³ Si veda <https://bit.ly/2MTUPAb>

⁴ Si veda <https://bit.ly/2OWXVWO>

⁵ Si veda in <https://bit.ly/2DMZMrS>

⁶ Si veda: <https://bit.ly/2oZaiHh>

L'EVOLUZIONE DELLE LEGGI ITALIANE SULLE MIGRAZIONI

ILARIA IPPOLITO

Per comprendere come si è giunti alla deriva securitaria e razzista che hanno preso le politiche italiane in materia d'immigrazione, è necessario fare un breve *excursus* delle principali normative in tema.

La prima disciplina avente carattere organico, anche se dettata da ragioni emergenziali, è rappresentata dalla **cosiddetta Legge Martelli** (Legge 28 febbraio 1990, n. 39), che ha introdotto i meccanismi, sia preventivi sia repressivi, che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia. Inoltre, è la prima norma nazionale in cui si affronta il tema del diritto d'asilo, tramite l'istituzione di centri governativi di accoglienza per i richiedenti asilo. La legge conteneva disposizioni per la programmazione dei flussi d'ingresso, accoglieva l'abolizione della riserva geografica ai richiedenti asilo (fino ad allora in Italia il diritto era garantito solo a cittadini europei), introduceva e disciplinava le procedure di espulsione degli stranieri irregolari. Tra il 1991 e il 1992 la Legge Martelli inizia a essere applicata anche per gestire movimenti di massa, come i due grandi arrivi dall'Albania (marzo e agosto 1991) e l'arrivo di profughi provenienti dal conflitto in ex Jugoslavia.

Un momento decisivo è novembre 1995, quando il governo Dini emana la **cosiddetta Legge Puglia**, che autorizza l'uso dell'esercito sulla frontiera marittima pugliese con l'obiettivo di contrastare l'immigrazione irregolare e l'apertura di centri temporanei posti in prossimità delle coste, dove collocare coloro che non possono essere identificati.

L'intervento complessivo più importante in materia d'immigrazione è però rappresentato dalla **cosiddetta Legge Turco-Napolitano** del 1998 (Legge 6 marzo 1998, n. 40), che aveva come obiettivi: programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti e contrastare l'immigrazione irregolare (attraverso, ad esempio, l'istituzione dei centri di detenzione amministrativa per migranti sottoposti a espulsione o respingimento). La Turco-Napolitano confluisce nel decreto legislativo 286/1998, che raccoglie nel Testo Unico tutto il corpus di provvedimenti legati all'immigrazione. Il testo è tuttora in vigore, anche se è stato più volte modificato.

Sul T.U. ha inciso profondamente la **cosiddetta Legge Bossi-Fini** (Legge 30 luglio 2002, n. 189), che introduceva alcune novità con l'obiettivo di rendere la

presenza straniera più precaria e meno protetta da tutele sociali e giuridiche, riducendo le opportunità legali di ingresso e rendendo più rapidi e frequenti i provvedimenti di allontanamento dal territorio. È con questa legge che i cittadini stranieri non possono più entrare regolarmente in Italia, se non con un contratto di lavoro e all'interno di una quota annuale. Dal momento che è impensabile che il datore di lavoro assuma il lavoratore senza neanche conoscerlo, la prassi è diventata quella di assumere in modo informale stranieri irregolari o in possesso di un visto turistico, facendo poi "apparire" lo straniero in Italia al momento opportuno. Paradossalmente, la norma nata per contrastare l'immigrazione irregolare, ha alimentato di fatto il mercato della forza lavoro illegale, non tutelata e a basso costo. La legge, inoltre, estende da 30 a 60 giorni la durata massima di permanenza nei Centri di Permanenza Temporanea (CPT) e introduce l'espressione «clandestino» riferendosi allo straniero privo di documenti d'identità e permesso di soggiorno.

Con l'inserimento di provvedimenti in materia d'immigrazione nei decreti che hanno come tema la sicurezza, il binomio sicurezza pubblica/immigrazione inizia a configurarsi come un vero e proprio dispositivo normativo. Nasce così, in seno al governo Berlusconi, il **"pacchetto sicurezza"** (Legge n. 94/2009), che introduce nuove misure restrittive, la più grave delle quali è stata l'istituzione del reato d'ingresso e soggiorno illegale. I precedenti CPT prendono il nome di Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) e il trattenimento è esteso a 180 giorni.

Nel 2011 si apre la stagione delle «primavere arabe» e il governo italiano decreta lo stato di emergenza nazionale. A causa dell'aumento delle richieste di asilo, nasce un sistema di accoglienza straordinaria che istituisce i centri ENA e poi dal 2014 CAS: sono strutture in carico alle prefetture e gestite da attori del privato sociale. Fino al 2011 i richiedenti asilo potevano essere accolti o nel sistema Sprar (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati), gestito dal ministero dell'Interno in collaborazione con gli enti locali e finalizzato all'autonomia e all'inclusione territoriale; oppure nei Cara (Centri di accoglienza richiedenti asilo), pensati più per una prima accoglienza e una limitazione di movimento.

Dal 2011 il diritto di asilo viene sottoposto a continue limitazioni, fino ad arrivare nel 2017 al **decreto**

Minniti-Orlando (Legge n. 46 del 13 aprile 2017), criticato da numerose associazioni e dagli operatori sociali perché in contrasto in numerosi punti con la Costituzione italiana e con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo.

I punti principali del decreto sono quattro: l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro un diniego, l'abolizione dell'udienza (il magistrato prenderà visione della videoregistrazione del colloquio del richiedente asilo presso la Commissione territoriale senza contraddittorio), l'estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari (20 centri per 1.600 posti) e l'introduzione del lavoro volontario per i migranti.

La Legge Minniti-Orlando ha aperto la strada alla deriva securitaria e xenofoba che è culminata con il **cosiddetto Decreto Salvini**, approvato in Senato il 7 novembre 2018.

Tra le principali misure introdotte dal decreto ci sono: l'abolizione della protezione umanitaria, la riforma e il ridimensionamento del sistema di accoglienza ordinario dei richiedenti asilo (Sprar, ora Siproimi), il prolungamento del periodo di reclusione nei Centri Permanenti per il Rimpatrio (Cpr) e di quello di trattamento negli *hotspot*, la revoca della cittadinanza nel caso di condanna per reati connessi al terrorismo, la revoca dello status di rifugiato per chi è condannato in primo grado per alcuni reati.¹

La protezione per motivi umanitari era stata introdotta nel 1998 nel Testo Unico sull'immigrazione, in aggiunta allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria. Tra gli Stati membri dell'Unione Europea, 20 Paesi su 28 riconoscono una forma di protezione nazionale per motivi umanitari. In Italia il permesso veniva rilasciato dalla questura nei casi in cui non vi fossero i presupposti per la concessione dell'asilo, ma si era comunque in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario», in piena attuazione dell'art.10 della Costituzione. L'Italia aveva concesso numerosi permessi per protezione umanitaria e la sua abolizione porterà – e in parte è già così – a migliaia di irregolari che non potranno essere rimpatriati. In aggiunta a ciò, lo smantellamento dello Sprar determinerà nuove forme di marginalità, creando nuove sacche di esclusione sociale e fragilità. Per quanto riguarda il trattenimento, il decreto sicurezza prevede fino a 210 giorni per l'identificazione dei richiedenti asilo,

in assenza di alcun reato. Infine, è prevista l'istituzione di un elenco di «paesi di origine sicuri», redatto sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo. Il richiedente asilo proveniente da uno dei paesi della lista dovrà dimostrare di avere gravi motivi che giustificano la protezione, la sua richiesta sarà esaminata con modalità accelerata e potrà essere rimpatriato in un'area considerata sicura. In questo modo si limita fortemente il diritto di protezione, che assume caratteri sempre più discrezionali.

Ad aggravare ulteriormente il quadro c'è il **cosiddetto Decreto Sicurezza Bis** (Legge n. 77 dell'8 agosto 2019), composto da 18 articoli sul soccorso in mare e la gestione dell'ordine pubblico. La legge stabilisce che il ministro dell'Interno sostituisca quello delle Infrastrutture e dei Trasporti nel decidere gli eventuali divieti d'ingresso alle navi in acque territoriali italiane. Chi violerà il divieto d'ingresso andrà incontro a sanzioni più alte (minimo 150mila euro, massimo un milione di euro), confisca della nave e, per il capitano, l'arresto. Aumentano i fondi per il contrasto all'immigrazione irregolare e per i rimpatri degli immigrati non regolari.

Numerose sono state le espressioni di preoccupazione da parte delle organizzazioni internazionali, tra cui l'Alto commissariato Onu per i rifugiati, circa la continua criminalizzazione del soccorso in mare.

Ora si attendono le proposte del nuovo governo giallo-rosso in materia d'immigrazione, sebbene non siano state annunciate né modifiche sostanziali alle leggi volute dall'ex ministro dell'Interno Matteo Salvini, né revisioni alla politica di esternalizzazione delle frontiere.

¹ Il decreto Sicurezza e immigrazione (all'art. 7) estende la lista dei reati che, in caso di condanna definitiva, comportano la revoca della protezione internazionale o sussidiaria: spaccio di droga, rapina ed estorsione, mutilazione dei genitali femminili, la resistenza a pubblico ufficiale, le lesioni personali gravi e il furto aggravato dal porto di armi o narcotici. Per i richiedenti asilo che compiono gravi reati è prevista la sospensione dell'esame della domanda di protezione ed è possibile l'obbligo di lasciare il territorio nazionale.

L'art. 14 introduce la possibilità di revocare la cittadinanza a chi l'ha acquisita per reati con finalità di terrorismo, in palese contrasto con il principio di uguaglianza formale previsto dall'art. 3 co.1 della nostra Costituzione. In questo modo, infatti, si creano due classi di cittadini, gli "italiani" per nascita e coloro che hanno ottenuto la cittadinanza in seguito: il responsabile di un reato va punito per ciò che ha commesso e che è previsto dal nostro sistema giudiziario, e non anche per chi è.

28 FEBBRAIO
1990

C.D. LEGGE MARTELLI (Legge n. 39/90)

- Meccanismi che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia
- Prima norma nazionale in cui si affronta il tema del diritto d'asilo

NOVEMBRE
1995

C.D. LEGGE PUGLIA (Legge n. 563/95)

- Autorizza l'uso dell'esercito sulla frontiera marittima pugliese con l'obiettivo di contrastare l'immigrazione irregolare e l'apertura di centri temporanei posti in prossimità delle coste

6 MARZO
1998

C.D. LEGGE TURCO-NAPOLITANO (Legge n. 40/98)

- Programmare gli ingressi regolari
- Stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti
- Contrastare l'immigrazione irregolare (attraverso, ad esempio, l'istituzione dei centri di detenzione amministrativa per migranti sottoposti a espulsione o respingimento)

1998

LA TURCO-NAPOLITANO CONFLUISCE NEL DECRETO LEGISLATIVO 286/98

- Raccoglie nel Testo Unico tutto il *corpus* di provvedimenti legati all'immigrazione
- Il testo è tuttora in vigore, anche se è stato più volte modificato.

30 LUGLIO
2002

C.D. LEGGE BOSSI-FINI (Legge n. 189/02)

- I cittadini stranieri non possono più entrare regolarmente in Italia, se non con contratto di lavoro e all'interno di una quota annuale
- 30/60 giorni la durata massima di permanenza nei Centri di Permanenza Temporanea (CPT)
- Introduce l'espressione "clandestino" (straniero privo di documenti d'identità e permesso di soggiorno)

2009

"PACCHETTO SICUREZZA" (Legge n. 94/09)

- istituzione del reato di ingresso e soggiorno illegale
- I precedenti CPT prendono il nome di Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)
- Il trattenimento è esteso a 180 giorni

13 APRILE
2017

DECRETO MINNITI-ORLANDO (Convertito con Legge n. 46/17)

- Abolizione del II grado di giudizio per ricorso contro un diniego dai richiedenti asilo
- Abolizione dell'udienza (il magistrato prenderà visione della videoregistrazione)
- Estensione della rete dei centri di detenzione per i migranti irregolari

7 NOVEMBRE
2018

C.D. DECRETO SALVINI (Convertito con Legge n. 232/2018)

- Abolizione della protezione umanitaria
- Riforma e ridimensionamento del sistema di accoglienza ordinario dei richiedenti asilo
- Prolungamento del periodo di reclusione nei Centri Permanenti per il Rimpatrio e di quello di trattenimento negli hotspot
- Revoca della cittadinanza nel caso di condanna per reati connessi al terrorismo
- Revoca dello status di rifugiato per chi è condannato in primo grado per alcuni reati

8 AGOSTO
2019

C.D. DECRETO SICUREZZA BIS (Convertito con Legge n. 77/19)

- Il ministro dell'Interno sostituisce quello delle Infrastrutture e dei Trasporti nel decidere gli eventuali divieti di ingresso alle navi in acque territoriali italiane
- Chi violerà il divieto d'ingresso andrà incontro a sanzioni, confisca della nave con arresto per il capitano
- Aumentano i fondi per il contrasto all'immigrazione irregolare e per i rimpatri degli immigrati non regolari

CAPITOLO III

«La prospettiva di genere può cambiare il nostro modo di comprendere il legame che intercorre tra migrazioni e globalizzazione da un lato, e tra migrazioni, democrazia e benessere dall'altro».

SCACCO ALLA REGINA: MIGRAZIONI E DIRITTI DELLE DONNE

VALENTINA PESCECETTI

Come sintetizza la sociologa Graziella Priulla estrapolando i dati dal più recente report della FAO, «nel 2018, 113 milioni di persone in 53 paesi hanno sofferto la fame a causa di guerre finanziate dall'Occidente e disastri naturali causati dai cambiamenti climatici provocati dall'Occidente».

Si tratta di 113 milioni di persone che erroneamente sono definite «migranti economici». Infatti non migrano per migliorare la loro economia familiare, bensì per sopravvivere; il genere maschile della definizione, inoltre, nasconde la componente femminile del fenomeno, che invece è rilevante.

Secondo il Dossier statistico sull'immigrazione 2018 (IDOS 2018), nel 2017 il numero di persone migranti nel mondo ha raggiunto la cifra di 258 milioni. L'incidenza delle donne è del 48,4% con punte più alte in Europa (52%), Nord America (51,5%), Oceania (51%) e America centro-meridionale (50,4%). Le donne, infatti, decidono di migrare anche in base ai diritti che possono avere, in quanto donne ed esseri umani, nel paese che le accoglierà.

In Italia il 52% delle persone migranti regolarmente residenti è costituito da donne. Donne che hanno un titolo di studio mediamente superiore a quello dei migranti maschi; che, dopo l'arrivo, potendo accedere con più facilità ai moderni mezzi di pianificazione familiare (preservativi e contraccettivi), tendono a diminuire il tasso di natalità; che s'impegnano per costruire una vera *chance* di vivere. Vivere, non solo sopravvivere: vivere e far vivere i propri cari – che da loro dipendono – in condizioni di minori discriminazioni e minor violenza.

Nella maggior parte delle culture del mondo le donne hanno sempre migrato, innanzitutto dalla propria famiglia di origine a quella del marito, obbligate alla regola della patrilocalità. Le donne – che non hanno beni propri né possono sperare di ereditarli e che, fino a quando non diventano madri, sono guardate con sospetto –vengono educate a doversi sposare, a perdere la quotidianità dei legami affettivi, a integrarsi e accettare nuove regole e responsabilità sempre superiori allo spazio di riposo. Alle donne, infatti, è affidato praticamente tutto il carico del lavoro di cura e riproduzione (come emerge dai dati ISTAT, anche tra le famiglie italiane solo il 20% degli uomini svolge lavori domestici).

In alcuni contesti l'impegno richiesto alle donne è veramente massacrante e comporta una grande fatica fisica. Incinte, con un bambino piccolo sulle spalle e/o da allattare, devono percorrere chilometri per reperire l'acqua potabile per la famiglia, la legna per cucinare, il raccolto dei campi. Iniziano da bambine, obbligate poi a diventare madri subito dopo la prima mestruazione.

Lavorano da prima dell'alba fino a notte fonda per garantire almeno un pasto al giorno ai/lle figli/e, con tassi altissimi di abbandono del tetto coniugale (e delle responsabilità genitoriali) da parte dei mariti/padri, che spesso sono anche mariti/padroni di altre donne, padri/assenti di altri/e figli/e. Queste considerazioni sono suffragate dalle migliaia di studi che, ancora prima della Conferenza Mondiale delle donne tenutasi a Pechino nel 1995, sono stati realizzati e diffusi per dare l'allarme e chiedere un'inversione di tendenza.

Si parla quindi di *gender mainstreaming* per indicare la necessità di una strategia tesa all'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini in ogni ambito della società; questo termine però, spesso usato in modo fumoso, ha urgente bisogno di essere applicato ovunque in modo concreto.

Recenti indagini che si riferiscono all'incidenza sulla vita delle donne dei cambiamenti climatici e delle guerre, inoltre, rilevano che il lavoro per garantire la mera sopravvivenza è sempre più duro: le fonti d'acqua si prosciugano e le donne devono percorrere una o due ore di cammino in più al giorno; le inondazioni, la privatizzazione delle terre e il disboscamento obbligano le donne a sacrifici inumani, come ad esempio dover vendere il proprio corpo o dover decidere quale figlio/a far sopravvivere e quale lasciare morire, quale abbandonare, quale mandare a lavorare fin dalla più tenera età, quale figlia dare in sposa, pur essendo ancora bambina. Le guerre e le mine antiuomo, inoltre, producono assenze e invalidità di cui le donne si devono fare carico, e così via in una sequela di tragedie – non disagi – che gravano su metà dell'umanità. Quella metà che, troppo spesso, non è nominata, né vista, né interpellata: mancano così dati disaggregati per genere o, quando ci sono, non vengono considerati prioritari nella definizione di politiche volte a una vera inclusione delle donne in termini di cittadinanza e di decisione.

In molti paesi la normalità spesso non è solo quella dell'educazione al ruolo di mogli. Un recente report sulla schiavitù moderna¹ attesta che almeno 15,4 milioni di esseri umani di genere femminile vivono in situazioni di "matrimoni forzati", e 1 su 4 è una bambina.

In più di 30 paesi nel mondo le Mutilazioni dei Genitali Femminili (MGF) continuano a essere praticate, anche se sono una grave violazione dei diritti umani e una gravissima forma di violenza contro le donne e le bambine. Le MGF sono anche il preludio all'abbandono degli studi e a un matrimonio combinato, nel migliore dei casi – ovvero raramente – con un uomo che non esigerà più di 4 o 5 figli. Per inciso, oltre alla difficoltà di accedere alla pianificazione familiare, a que-

ste ragazze e donne non è dato il diritto di scegliere se e quando accogliere il desiderio sessuale del marito, né tantomeno è dato loro il diritto al piacere. Quello della violenza sessuale, del resto, non è un triste capitolo temporaneo per il genere femminile: è piuttosto una costante, la tassa periodica che le donne devono pagare per stare al mondo, letteralmente per non essere uccise o lasciate morire.

Secondo le più recenti stime dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) – confermate dall'esperienza di chi lavora con donne migranti – non meno del 92% delle donne che arriva in Italia ha subito almeno una violenza sessuale prima di partire, durante il viaggio e/o all'arrivo in Italia. Spesso la violenza è anche funzionale a distruggere la speranza di potersi affrancare dalla sottomissione a un sistema di potere patriarcale e liberista, per il quale la donna può essere comprata e ceduta, e deve accettare di essere la «serva dei servi». È il prezzo per pagare la propria sopravvivenza, come ben descrive il termine *surviving sex*: nel disperato viaggio per raggiungere le coste europee, le donne sono costrette a cedere pezzi di dignità per mangiare, per bere, per non essere lasciate nel deserto, per non essere buttate in mare. Le donne, quando capiscono di non avere altra scelta se non quella di partire, lo sanno. Molte di loro, prima di partire, si fanno iniettare anticoncezionali di lunga durata, per ridurre il danno, pagando poi però le gravi ripercussioni a livello fisico e psico-sociale. Il fatto di aver perso – o non aver mai potuto avere – la possibilità di decidere sul proprio corpo, infatti, ha un alto costo, come sa chi opera nei progetti d'inserimento socio-economico, dal momento che darsi valore diventa un ossimoro.

La questione delle migrazioni è drammatica in modo particolare per chi nasce femmina, anche perché le politiche economiche, commerciali e creditizie europee riflettono le politiche economiche commerciali e creditizie patriarcali delle diverse Afriche, Americhe e Asia da cui fuggono le donne. Discriminate per le possibilità di ereditare, prendere decisioni, spostarsi, studiare, formarsi, lavorare con eque possibilità di guadagno, sicurezza, carriera; obbligate a sposarsi e a sottostare a rituali dolorosi e a un mercato che prezza anche la loro intimità; perseguitate quando si ribellano alla sottomissione, le donne cercano altrove dignità e diritti, umani innanzi tutto.

Le politiche europee di respingimento/accoglienza delle persone migranti, parimenti, non sono “casualmente” inadeguate, inefficaci e inumane: sono funzionali agli interessi economici e di status dei pochi – prevalentemente uomini – che gestiscono il potere. Potere delle grandi e piccole imprese e delle istituzioni (inclusa la famiglia tradizionale) che reggono l'economia europea su modelli consumistici, liberistici e patriarcali. Potere dell'uomo sull'uomo, e potere degli uomini sulle donne.

La criminalizzazione delle persone migranti – se povere – è funzionale ad avere manovalanza a basso costo e con pochi diritti, sebbene la Costituzione sia fondata su altri principi. È funzionale, inoltre, alla progressiva erosione del welfare da parte dei governi, a vantaggio della privatizzazione dei servizi. Non a caso il 67,4% delle persone migranti

regolarmente residenti in Italia è impiegato nel settore dei servizi e l'80% delle persone colf e badanti sono donne.

La scarsa mobilità professionale per le persone migranti, e in particolare per le donne, conferma la funzionalità della subordinazione di genere, che si riflette nel differenziale retributivo: in media, un dipendente straniero guadagna il 25,5% in meno rispetto a un dipendente italiano, e una dipendente straniera il 25,4% in meno dei connazionali maschi. Questo significa che una donna migrante viene pagata in media meno della metà di un italiano, per lo stesso lavoro e con lo stesso livello di formazione. Il suo lavoro – in pratica – vale meno, non ha uguali diritti, è più facilmente sostituibile e quindi anche ricattabile. Non a caso subisce prepotenze e molestie in ogni settore lavorativo (ILO, 2018).

Coerente con questo trend è la recente proposta di legge per il ritorno alle case chiuse. La maggior parte delle donne che – loro malgrado – si prostituiscono è di origine migrante, vittima del reato di tratta degli esseri umani che, negli ultimi anni, ha fatto arrivare in Italia circa 70mila donne, di cui la metà giovani nigeriane ingannate, ricattate e comprate per 40 euro. Quello della prostituzione è un giro d'affari (per gli sfruttatori) che vale 32 miliardi di dollari l'anno a livello mondiale e che in Europa vale più del traffico di droga o d'armi. In Italia, ogni mese, gli uomini spendono 9-10 milioni per comprare prestazioni sessuali dalle vittime della tratta², donne che non hanno scelta, che quindi andrebbero protette; non solo per un obbligo morale, ma anche per rispettare la nostra legge, che in materia è tra le più avanzate d'Europa. È stato inoltre dimostrato che diminuire la domanda nel mercato della prostituzione e contrastare il crimine – senza criminalizzare le persone migranti – produce sicurezza e benessere.

La revisione delle politiche migratorie italiane deve dunque essere parallela alla revisione delle politiche economiche, commerciali e creditizie e delle politiche di pari opportunità tra i generi. Il vantaggio non ricadrebbe più su chi offre lavoro nero e sfrutta le disparità socio-culturali e l'acuirsi delle discriminazioni, bensì su tutto il Paese.

L'esperienza inclusiva del Canada – e di Riace – indica che questa strada è non solo possibile, ma anche vincente: l'inclusione che offre casa, educazione, relazioni, crea lavoro per tutti, riavvial'economia, genera benessere e sicurezza. Dal punto di vista economico, i dati Mef, Istat e Inps dimostrano che la spesa per l'accoglienza può diventare un investimento se è accompagnata da politiche per l'inclusione (anche lavorativa): il gettito fiscale e contributivo versato dalle persone migranti (per il 52% donne) ha già un saldo positivo (da +1,8 a +2,2 miliardi di euro) rispetto alla spesa pubblica destinata all'immigrazione ed è fondamentale per l'equilibrio del sistema pensionistico.³

La prospettiva di genere può cambiare il nostro modo di comprendere il legame che intercorre tra migrazioni e globalizzazione da un lato, e tra migrazioni, democrazia e benessere dall'altro.

Assistiamo, infatti, a una «femminilizzazione delle migrazioni»: la percentuale di donne sul totale di migranti è in

costante aumento.⁴ Le donne che si spostano per sopravvivere o per fuggire alla violenza – oppure che vengono spostate,trafficate, ingannate, obbligate a seguire un marito – hanno bisogno di libertà,di vivere in società fondate sui diritti, sull'esperienza concreta di assunzione di responsabilità, sulle competenze professionali specifiche e anche sulla cura per le persone e le comunità. Questi bisogni costituiscono enormi potenzialità: alimentano la democrazia, rinnovando l'impegno delle persone che la abitano, la metà delle quali sono donne. Questa metà, come saggiamente interpreta il gioco degli scacchi, ha molta più mobilità.

Nelle migrazioni di lunga distanza, le donne sempre di più si spostano da sole o come «primomigrante», per motivi di lavoro e con la funzione di *breadwinner* (unico sostegno economico) per le loro famiglie.

Sempre più spesso, inoltre, si emancipano dai ruoli tradizionali proprio attraverso il processo migratorio. Continuano a contribuire con le rimesse e con interventi mirati al benessere delle famiglie e allo sviluppo delle comunità locali ma, se tutelate nei loro diritti di donne, lo fanno con modalità che rompono le catene di discriminazione e violenza, povertà e ignoranza. Migliaia di progetti di cooperazione internazionale e d'investimento personale dimostrano quanto le donne, libere di gestire i loro guadagni, sappiano far rinascere le economie familiari e comunitarie, rispettando l'ambiente, in un'ottica capace di tutelare le nuove generazioni e rinnovando le tradizioni, cioè rifiutando quelle dannose, come da oltre 50 anni fanno, per esempio, le associazioni di donne africane schierate contro le MGF.

Queste potenzialità sono soffocate dalle attuali politiche migratorie, e dal ritorno di politiche discriminanti nei confronti delle donne. Il tentativo di erodere e cancellare le conquiste con cui il movimento femminista ha contribuito al benessere generale in Italia si amplia con il diffondersi del sessismo e del razzismo, creando discriminazioni che tendono a rendere cronici i problemi legati all'esclusione sociale, aumentando i costi della spesa pubblica e diminuendo le possibilità di lavoro.

La quota di straniere che dichiara di aver subito violenza fisica o sessuale nel corso della vita è mediamente analoga a quella delle donne italiane (31,3% e 31,5% – Istat 2016), ma sono migliaia le donne straniere che non denunciano per paura di perdere i/le figli/e o il permesso di soggiorno, dato che molte di loro sono venute in Italia, come mogli, con il ricongiungimento familiare. Inoltre il 20% delle donne straniere subisce violenza in una relazione nata in Italia.

In queste cifre non sono incluse né le centinaia di donne

in attesa del riconoscimento del diritto d'asilo, né le migliaia di donne trafficate e sfruttate che non hanno il permesso di soggiorno e che rischiano di essere mandate ai Centri per il Rimpatrio (CPR, ex CIE). A tal proposito i dati dei Centri Antiviolenza sono preoccupanti.

La diminuzione degli arrivi e delle richieste di asilo dovuta all'esternalizzazione delle frontiere, per effetto delle politiche migratorie dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri, Italia inclusa, comporta, inoltre, l'acuirsi della violenza di genere nei paesi di transito.

Parlando di vulnerabilità legata alla migrazione delle donne, non possiamo infine trascurare che, tra le persone migranti, sono proprio le donne e le ragazze a essere impiegate più spesso nel settore dei cosiddetti «lavori 3D»: *dangerous, demanding and demeaning* (pericolosi, impegnativi e degradanti). Il rischio per le straniere è una permanente esclusione dal mercato del lavoro regolare, in accordo con un modello patriarcale di ruoli di genere. L'inattività femminile colpisce in particolare le immigrate con più bassi titoli di studio, comportando la segregazione in particolare nelle comunità di Pakistan, Egitto e Bangladesh, con tassi d'inattività che superano l'80%.

Le condizioni di chi lavora nel settore domestico e di cura, inoltre, sono influenzate negativamente dalle politiche migratorie esistenti, che rendono difficile una regolare occupazione. È quindi urgente ridefinire le politiche migratorie e del lavoro affinché le donne migranti abbiano gli stessi diritti di tutti gli altri migranti e lavoratori. È necessario assumere uno sguardo trasformativo: considerare la relazione tra genere e migrazioni e fare in modo che il genere non sia più motivo di ulteriori oppressioni e discriminazioni, ma che diventi un'opportunità di ricchezza e diversità.

Voglio chiudere con un appunto sulla diaspora italiana, che ha raggiunto i 5,1 milioni di residenti all'estero e che è costituita in misura sempre più considerevole da giovani donne. Questo dato conferma come sia veramente urgente che le politiche governative italiane rispettino i valori costituzionali, riconoscendo dignità e valore strategico ai diritti delle donne. Questo significa che le migrazioni, caratterizzate in modo così forte dal genere femminile, possono e devono diventare un motore di rinascita. Il che implica reinvestire nel *welfare*, puntare sulle pari opportunità, sulla decrescita, sulla condivisione del lavoro di cura e riproduzione, sull'inclusione vera di chi ha avuto meno opportunità, ma ha una grande esperienza per contribuire al benessere collettivo, nessuna e nessuno escluso.

Del resto, chi sa giocare a scacchi, bianchi o neri che siano, sa molto bene che è difficile vincere senza la regina.

¹ *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*, ILO, OIM, Walkfree foundation, Ginevra 2017.

² Sara De Carli, 2017, *Vita*.

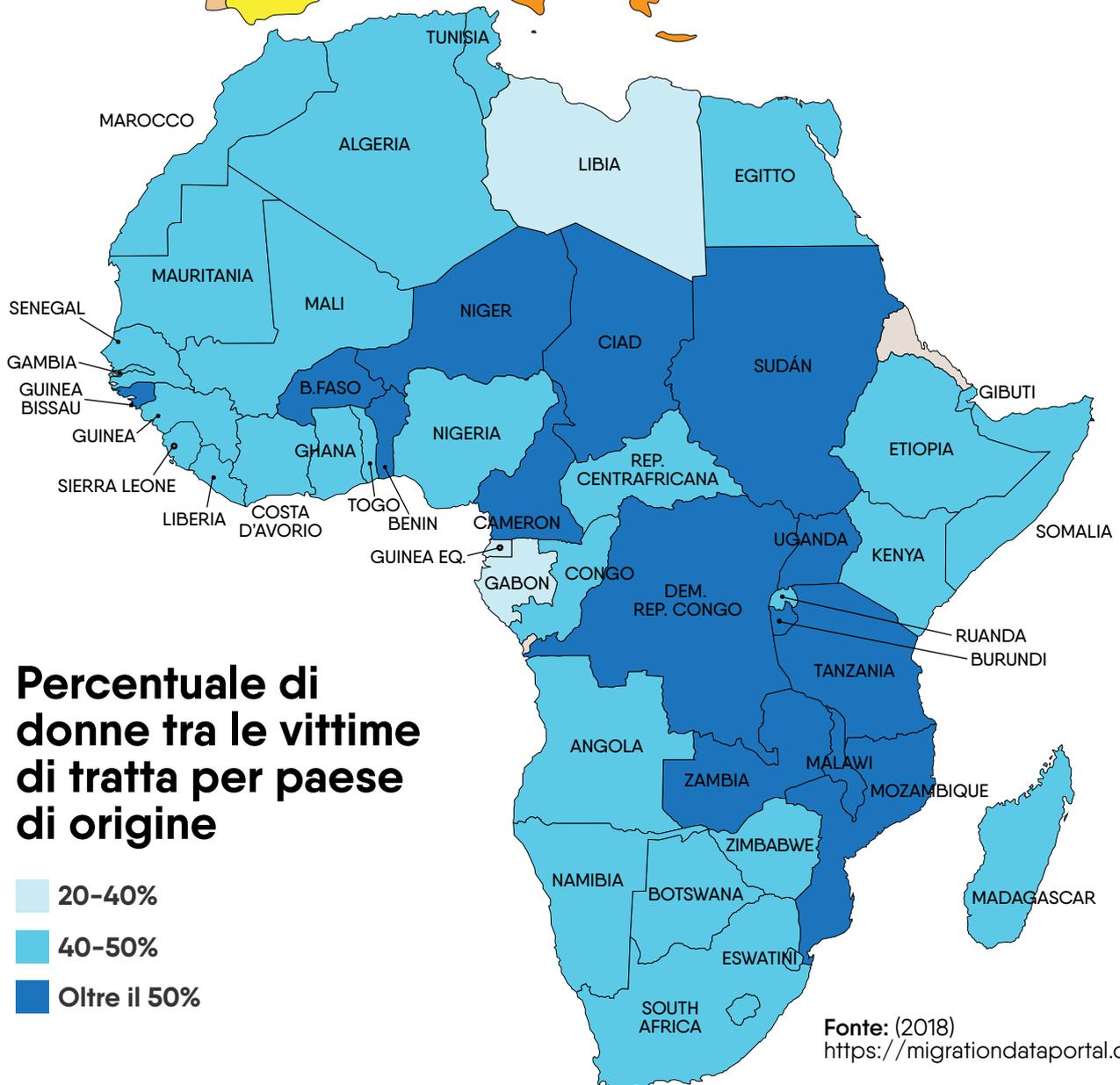
³ Il Sole 24 ore, *Immigrati: il rapporto costi-benefici è positivo per l'Italia. Ecco perché* (<https://bit.ly/35vSrYK>)

⁴ Nel 1991 le cittadine straniere costituivano il 39,9% dei titolari di permesso di soggiorno in Italia; nel 2005 il 49,9% e nel 2018 il 52% (Cariatas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione, 2006 e 2018*).

⁵ L'Ong Differenza Donna dal 2005 gestisce uno sportello di accoglienza e assistenza nel centro di detenzione amministrativa di Ponte Galeria. Per la versione estesa del *paper*: <https://bit.ly/2poGMdS>

⁶ Legge 2 agosto 2011, n. 129, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Percentuale di donne tra le vittime di tratta per paesi di sfruttamento



Percentuale di donne tra le vittime di tratta per paese di origine

Fonte: (2018)
<https://migrationdataportal.org>

LE DONNE ALLA FRONTIERA DEL DIRITTO: IMPATTO DELLE POLITICHE DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELL'IMMIGRAZIONE SULLA VITA DELLE DONNE MIGRANTI E RICHIEDENTI ASILO

ILARIA BOIANO, GIOVANNA BRUNO E CHIARA SPAMPINATI

Dai centri di permanenza temporanea e assistenza ai centri permanenti per il rimpatrio: breve storia della costruzione di una frontiera interna

Alla luce della trentennale pratica di accoglienza e supporto a favore delle donne che arrivano sul territorio italiano da altri Paesi, l'Ong "Differenza Donna" include la regolamentazione giuridica dell'espulsione e trattenimento di cittadini/e di Paesi terzi (Comitato CEDAW, 2011, 2017) tra i fattori di rischio specifici per le donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, perché aggrava la loro condizione di vulnerabilità e ostacola l'accesso alla giustizia.

Il trattenimento di migranti in condizione d'irregolarità amministrativa e in attesa di espulsione è stato previsto dalla Legge 6 marzo 1998 n. 40 e dal Decreto Legislativo n. 286 del 1998. Le strutture destinate a questo scopo sono state definite Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA), poi trasformati nel 2011 in Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).⁶ Questa denominazione è stata successivamente modificata in «Centro di Permanenza per il Rimpatrio» (CPT) con il Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017).

Oggetto di continue modifiche, il trattenimento è stato progressivamente esteso da un massimo di trenta giorni a diciotto mesi (con il Decreto legge del 23 giugno 2011 n. 89). Nell'ottobre 2014 il periodo massimo di trattenimento è stato ridimensionato a novanta giorni. Dopo quattro anni, però, il Decreto legge 113/2018 (convertito dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132) l'ha raddoppiato. Con l'approvazione del Decreto legge n. 142 del 2015, che ha dato attuazione alla direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è stato previsto in alcune circostanze il trattenimento fino a dodici mesi per il richiedente asilo che «costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica» e per il quale «sussiste rischio di fuga».

Espulsione, trattenimento e rimpatrio quali ostacolo all'accesso alla giustizia delle donne migranti e richiedenti asilo

Dall'esperienza di 50 donne cittadine di paesi terzi, accolte tra gennaio 2018 e giugno 2019 dall'Ong Differenza Donna, è emerso che è l'intera procedura di espulsione a ostacolare l'accesso alla giustizia delle donne migranti. Venti donne hanno subito l'espulsione e il trattenimento nel CPR di Ponte Galeria dopo essersi rivolte alle forze dell'ordine per denunciare forme di violenza psicologica, fisica o sessuale subita da partner o ex partner (in due di questi casi, alle donne non è stato consentito neppure di sporgere querela). Tre donne sono state destinatarie di provvedimento di espulsione e trattenimento dopo l'intervento delle forze dell'ordine che ha accertato una situazione di sfruttamento lavorativo, connotata anche da forme di violenza di genere, come molestie e

violenza sessuale. Sette donne, a seguito di operazioni di controllo su strada dove erano costrette a prostituirsi, sono state identificate come irregolarmente presenti sul territorio, espulse e trattenute nel CPR di Ponte Galeria. Due donne sono state destinatarie di provvedimento di espulsione, con applicazione di misura alternativa al trattenimento dopo aver presentato denuncia per violenza di genere. Diciotto donne hanno espresso paura di denunciare la situazione di violenza di genere vissuta dal loro partner (non di rado di cittadinanza italiana), a causa delle ripetute minacce, da parte del partner maltrattante, di essere denunciate alle autorità per mancanza di titolo di soggiorno. Quattro donne hanno riferito di essere state trasferite al CPR subito dopo essere state rilasciate dal carcere, dove avevano scontato pene collegate a fenomeni emergenti di sfruttamento secondario (che si registra in situazioni, contesti e relazioni di pregresso sfruttamento: a fronte di un compito di natura criminale, le donne beneficiano di beni di mera sussistenza – come cibo o alloggio – oppure di forme di protezione da ulteriori forme di violenza). Il rimpatrio, infine, espone le donne migranti e richiedenti asilo a ulteriori violenze e persecuzioni di genere nel paese di origine e al reinserimento nella tratta (*re-trafficking*).¹

Condizioni di trattenimento delle donne migranti e richiedenti asilo

Le condizioni di trattenimento, nella maggior parte dei casi, non sono compatibili con la condizione personale delle donne che hanno subito violenza e persecuzioni di genere: gli spazi non sono adeguati alle loro esigenze; le stanze non assicurano riservatezza, che non è garantita neppure nell'accesso agli sportelli di aiuto e assistenza predisposti all'interno; i servizi igienici non sono sufficienti per il numero di persone presenti; mancano beni di prima necessità, come assorbenti, sapone, shampoo e bagnoschiUMA. Tali condizioni peggiorano le condizioni fisiche delle donne che hanno subito mutilazioni genitali femminili e altre forme di violenze di genere, compresa violenza sessuale, tratta e sfruttamento della prostituzione. Non di rado è stato necessario richiedere d'urgenza delle visite specialistiche, da quelle ginecologiche a quelle psicologiche, per verificare la compatibilità delle condizioni psicofisiche delle donne con una situazione di privazione della libertà personale. In alcuni casi, infatti, si sono verificati atti autolesionisti, fino a tentati suicidi. Inoltre, bisogna considerare che l'assenza di un adeguato percorso di tutela della salute non consente spesso la completa emersione, sia a fini terapeutici che processuali, degli esiti traumatici delle violenze e delle persecuzioni di genere subite nel paese di origine, nei paesi di transito e sul territorio italiano.

¹ Trafficking of Nigerian Women and Girls: Slavery across Borders and Prejudices, 2015 (<https://www.womenslinkworldwide.org>)

CAPITOLO IV

«L'obiettivo della cooperazione allo sviluppo è combattere le disuguaglianze e sradicare la povertà, non fermare i flussi migratori».

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E L'AZIONE ESTERNA EUROPEA E ITALIANA PER FERMARE I FLUSSI MIGRATORI

ROBERTO SENSI

Le migrazioni sono sempre state connesse con i processi di sviluppo sociale ed economico. Possono essere lette sia come il risultato di disequilibri determinati dai processi di sviluppo, sia come fattori che possono influenzarli positivamente. La visione della comunità internazionale sul nesso tramigrazione e sviluppo è cambiata nel corso del tempo, alternando ottimismo e pessimismo secondo le ideologie di riferimento, producendo conseguenze sulle politiche pubbliche e sulla visione dentro la società.

La crisi dei rifugiati del 2014-2015 ha determinato un'accelerazione securitaria nella visione e nelle politiche europee in materia di migrazione. La dimensione esterna è stata rafforzata attraverso una serie di strumenti di cooperazione tecnica, dialogo politico e cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo di frenare i flussi attraverso il controllo delle frontiere e l'intervento sulle cosiddette «cause profonde delle migrazioni», come evidenziato dalla nuova Agenda europea sulle migrazioni del 2015. Alla base di questa cooperazione agisce un principio di condizionalità, ovvero più risorse a fronte di un impegno maggiore nel contrasto alla migrazione da parte dei Paesi d'origine e di transito dei flussi verso l'Europa.

Un esempio emblematico è quello del Fondo Fiduciario europeo di emergenza per l'Africa (*EUTF - European Union Emergency Trust Fund*). Lanciato nel 2015 durante il Vertice euro-africano sulle migrazioni de La Valletta, aveva l'obiettivo di indirizzarsi e focalizzarsi sulle cause profonde delle migrazioni cosiddette irregolari e prevedeva una dotazione di 4 miliardi di euro, per la maggior parte provenienti dal Fondo europeo di Sviluppo. Nella visione dell'UE e dei suoi Paesi membri, il fondo doveva essere uno strumento flessibile in grado di rispondere in modo efficace e rapido all'evoluzione delle dinamiche migratorie e di conflitto nel continente africano. L'EUTF è stato fortemente criticato per vari motivi: l'utilizzo di fondi di aiuto pubblico allo sviluppo per obiettivi securitari come il freno e controllo dei flussi migratori, la condizionalità degli stessi all'azione repressiva da parte dei paesi d'origine e di transito dei migranti, le procedure flessibili che hanno condotto a eludere controlli fondamentali o a violare importanti principi d'efficacia.

La cooperazione allo sviluppo, quindi, è una politica fondamentale nell'azione esterna europea sulle migrazioni. Tuttavia, è importante ricordare che l'obiettivo della cooperazione allo sviluppo è combattere le disuguaglianze e sradicare la povertà, non fermare i flussi migratori. Questa crescente strumentalizzazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)³ sta producendo una serie d'impatti negativi,

come l'aumento delle condizionalità, la deviazione dei fondi per scopi securitari (e non di sviluppo) e il rigonfiamento dei dati dovuto al conteggio delle spese in accoglienza (*in-donor refugee cost*), come l'APS. L'Italia, attraverso la sua politica di accoglienza, respingimenti ed esternalizzazione delle frontiere, è un caso rappresentativo di queste dinamiche.

La deviazione degli aiuti e il ruolo del Fondo Africa

L'Italia è uno dei principali finanziatori dell'EUTF a livello europeo attraverso un altro strumento, il Fondo Africa. Istituito con la Legge di Bilancio 2017, ha una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro, aggiuntivi a quelli previsti per le attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo. Il Fondo nasce con l'obiettivo di avviare «interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie».⁴ La Legge di Bilancio 2018 ha stanziato altri 30 milioni di euro, mentre il rifinanziamento attraverso la Legge di Bilancio del 2019 è ammontato ad altri 50 milioni.

Il decreto che ne definisce le linee d'indirizzo, firmato dal ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) il 1° febbraio 2017 e rinnovato ogni anno, aggiunge che il Fondo Africa sarà «parte qualificante del complesso di misure stabilite dal governo italiano volte al contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani».⁵

Sono stati individuati 13 paesi prioritari,⁶ afferenti a tre categorie: origine dei flussi migratori;⁷ rilevanza nella gestione della rotta mediterranea, nel contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani;⁸ importanza nell'attuazione d'interventi sulle rotte migratorie.⁹ I settori d'intervento invece sono: accoglienza e assistenza a migranti e rifugiati, interventi di cooperazione allo sviluppo, coinvolgimento delle comunità locali, informazione sul rischio migratorio, aggiornamento e digitalizzazione dei registri di stato civile, formazione delle autorità di frontiera e giudiziarie, fornitura di equipaggiamenti e strumentazioni per il controllo e la prevenzione dei flussi di migranti irregolari e per la lotta al traffico di esseri umani, sostegno istituzionale e alle capacità amministrative, protezione dei più vulnerabili, rimpatrio volontario assistito dai Paesi di transito a quelli di origine.

Il Fondo Africa, come l'EUTF, è uno strumento ibrido con due principali aree di attenzione: il tradizionale aiuto allo sviluppo e la gestione della sicurezza, dei flussi migratori e delle frontiere. In sostanza l'approccio adottato, invece di perseguire lo sviluppo come obiettivo generale, utilizza in modo strumentale l'aiuto dei Paesi donatori per fermare

le migrazioni (in modo del tutto coerente con la nuova agenda sulle migrazioni) attraverso il combinato disposto d'interventi di sviluppo e di gestione delle migrazioni.

Le condizionalità degli aiuti: soldi a sostegno delle politiche di controllo e di rimpatrio

Con l'adozione del *Migration Partnership Framework* del 2016, l'UE e i suoi Paesi membri, con il fondamentale contributo dell'Italia, hanno realizzato un ulteriore passo in avanti nella costruzione della politica esterna in materia di migrazioni. Si tratta di accordi bilaterali (*bilateral compact*) per avanzare nella cooperazione tecnica, politica e di sviluppo in materia di migrazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti. Insomma, l'arrivo delle risorse, in prevalenza APS, segue un accordo politico con il quale il paese beneficiario si impegna a frenare i flussi e ricevere i migranti respinti, poco importa che se i metodi utilizzati sono democratici o se rispettano i diritti umani.

Un esempio di questi accordi è il famoso *Memorandum of Understanding* (MoU)¹⁰ firmato tra Italia e Libia nel febbraio 2017, che prevedeva il rafforzamento delle capacità delle autorità libiche, guidate dal Governo di Accordo Nazionale del presidente Fayed al Serraj, nei respingimenti in terra e in mare e nella detenzione dei migranti nei campi tristemente noti per il verificarsi di sistematici casi di gravi violazioni dei diritti umani.¹¹ Il *Memorandum* contiene chiare indicazioni sul tipo di cooperazione che l'Italia intende portare avanti con la Libia, prevedendo ad esempio il supporto finanziario e tecnico per il contrasto all'immigrazione irregolare (art. 1), per la gestione dei centri di accoglienza e per la relativa formazione del personale libico (art. 2). Non a caso, nel 2017 uno dei finanziamenti più controversi del Fondo Africa è stato quello di 2,5 milioni di euro destinati a rimettere in efficienza quattro motovedette per la guardia costiera libica.¹²

Un altro recente esempio di come venga attuata la condizionalità per gli aiuti è fornito dal Decreto Legge n. 138 del 14 giugno 2019,¹³ conosciuto come «Decreto sicurezza bis». All'articolo 12 comma 1, prevede l'istituzione presso il MAECI di un «Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio», con una dotazione iniziale di 2 milioni di euro, incrementabile fino a un massimo di 50 milioni nei prossimi anni. Il testo lega gli interventi di cooperazione allo sviluppo italiani con i Paesi partner a una «particolare collaborazione» di questi ultimi nel settore dei rimpatri di «soggetti irregolari presenti sul territorio nazionale e provenienti da Stati non appartenenti all'Unione Europea». La norma afferma che le risorse verranno ricavate dai «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno 2019 e, in parte, ricorrendo all'accantonamento relativo al MAECI.¹⁴ Inoltre, al secondo comma dell'articolo 12, si legge che «la dotazione potrà essere incrementata di una quota annua non superiore a euro 50 milioni».

Da una prima lettura della norma, risulterebbe che il finanziamento futuro di questo «fondo di premialità» sarà realizzato grazie al risparmio della spesa in accoglienza

conseguente, da un lato, al taglio indiscriminato dei servizi ai richiedenti asilo introdotti dalla Legge 132/2018, dall'altro al drastico calo degli arrivi.¹⁵ Questo risparmio diventerebbe moneta di scambio, attraverso risorse di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, per accordi di riammissione con i Paesi di origine, spesso realizzati in assenza del necessario scrutinio parlamentare. Il Fondo proposto, dunque, snatura le finalità ultime della cooperazione allo sviluppo introducendo, per la prima volta in modo formale, un principio di condizionalità degli aiuti, che andrebbero a rispondere a interessi nazionali italiani più che agli obiettivi di sviluppo. Questo avverrebbe in violazione dei principi sottoscritti dall'Italia con la Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti del 2005 e riconfermato al Forum Busan nel 2011. Non verrebbero rispettate nemmeno le finalità dell'APS così come definite dalla Legge 125/2014 (che disciplina la cooperazione internazionale allo sviluppo italiana), dove si afferma che l'obiettivo della cooperazione è quello di radicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, tutelare e affermare i diritti umani e prevenire i conflitti.¹⁶

L'aiuto gonfiato

Le regole di contabilizzazione OECD-DAC permettono di imputare una parte della spesa in accoglienza come Aiuto Pubblico allo Sviluppo, anche se viene effettuata in Italia e non nei paesi in via di sviluppo (*In-Donor refugee cost- IDRC*). Tuttavia, anche a seguito di una revisione adottata dall'OECD-DAC¹⁷, tale spesa è sottoposta a una serie di criteri stringenti e deve riguardare i costi sostenuti nei primi dodici mesi di permanenza dei richiedenti asilo nei Paesi ospiti. I costi per i rifugiati sono stati la causa dell'incremento così significativo dell'APS italiano (e anche di altri Paesi europei) degli ultimi anni. Complice la cosiddetta «crisi migratoria», i volumi di IDRC in percentuale su APS sono passati dal 9% del 2012 al 30,7% del 2017 (poco più di 1 miliardo e 600 milioni di euro), fino ad arrivare ai 952.27 del 2018.

Un aumento di tale portata è stato determinante al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,3% del rapporto APS/RNL (Reddito Nazionale Lordo), che al netto della spesa IDRC sarebbe rispettivamente, dello 0,21% nel 2017 e dello 0,18% nel 2018. Non solo, si tratta di un incremento di risorse che in pochi anni ha portato il ministero degli Interni a essere il primo ministero per spesa in aiuto pubblico allo sviluppo. Se in termini assoluti l'Italia si colloca al terzo posto della classifica per spesa APS, in termini percentuali sul totale risulta invece come primo Paese tra quelli del G7.¹⁸ La protezione dei rifugiati è un obbligo legale per i Paesi OCSE, i quali hanno firmato la Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951¹⁹ e il protocollo del 1967.²⁰ L'assistenza ai rifugiati deve essere considerata come umanitaria e deve essere fornita con l'obiettivo di assicurare dignità e protezione dei diritti umani della popolazione assistita.²¹

Nonostante il lodevole sforzo realizzato dal DAC per chiarire le regole di rendicontazione, il coordinamento

europeo delle Ong Concord, sostiene che gli *in-donor refugee costs* non rispondono ai criteri che definiscono l'APS,²² mirato alla promozione dello sviluppo economico e del *welfare* dei Paesi in via di sviluppo. Queste spese, infatti, non rappresentano un flusso di risorse verso i Paesi poveri e non sono in ogni caso spese per il loro sviluppo economico e per il loro *welfare*.²³ È per questi motivi che le spese IDRC non dovrebbero essere contabilizzate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo.

Conclusioni

Il contenimento dei flussi, obiettivo delle politiche europee degli ultimi anni, ha purtroppo ridotto il nesso fra migrazione e sviluppo a una mera relazione causa-effetto: sostenere lo sviluppo di un paese per fermare le migrazioni. Si tratta di una semplificazione basata su un assunto tanto diffuso quanto scorretto, ovvero che siano i più poveri e i più affamati ad avere la maggiore propensione a migrare

verso l'Europa. In realtà, generalmente, a un maggiore sviluppo corrisponde nel breve termine una maggiore spinta a migrare, grazie all'incremento delle risorse a disposizione per affrontare il viaggio. Le semplificazioni hanno portato a giustificare sul piano delle politiche migratorie europee un aumento dei fondi di cooperazione allo sviluppo diretti ai paesi di origine e di transito dei flussi migratori, determinando la strumentalizzazione e il condizionamento degli aiuti in chiave securitaria. Anche per questo motivo è necessario esplorare con maggiore profondità il nesso fra migrazioni e sviluppo: per restituire alla cooperazione allo sviluppo la sua originale funzione di solidarietà, al servizio di interventi per la riduzione e lo sradicamento della povertà e delle disuguaglianze. La cooperazione internazionale può svolgere un ruolo fondamentale nel massimizzare gli impatti positivi delle migrazioni sullo sviluppo, riducendone allo stesso tempo i rischi.

¹ Hein de Haas, *Migration Theory: Quo Vadis?*, International Migration Institute, Paper 100, novembre 2014

² <https://bit.ly/2nr4ctX>

³ Definito come mirato alla promozione dello sviluppo economico e del *welfare* dei Paesi in via di sviluppo: <https://bit.ly/1dQ2w6w>

⁴ LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232, art.1, comma 621

⁵ <https://bit.ly/2Mrxh6F>

⁶ L'art. 2 comma 2 definisce Libia, Niger e Tunisia strategicamente prioritari. Si prevede inoltre la possibilità di realizzare interventi anche in paesi limitrofi, se vi fosse l'esigenza di fornire assistenza ai rifugiati o potenziare l'efficacia di interventi sulle rotte migratorie

⁷ Guinea, Costa D'Avorio, Sudan, Eritrea e Somalia

⁸ Libia, Tunisia, Niger

⁹ Egitto, Nigeria, Ghana, Senegal, Etiopia

¹⁰ <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

¹¹ <https://www.hrw.org/it/report/2019/01/21/326670>

¹² <https://bit.ly/2zkmb6O>

¹³ DECRETO-LEGGE 14 giugno 2019, n. 53 Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. <https://bit.ly/2MYqhx6>

¹⁴ Il fondo di accantonamento che risulta dal piano di performance del ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale è quello di oltre 40 milioni di euro che «riguarda per la parte preponderante i fondi da trasferire all'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo (AICS) per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, destinato a tradursi in un taglio definitivo di tali risorse, a garanzia dei saldi di bilancio, qualora non fosse possibile raggiungere gli obiettivi di risparmio concordati in sede europea e attesi dalle misure della manovra finanziaria». Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Piano della performance 2019-2021 Segreteria Generale – Unità di Coordinamento, 31 gennaio 2019

¹⁵ Al secondo comma dell'articolo 12 del suddetto Decreto possiamo leggere che «la dotazione potrà essere incrementata da una quota annua non superiore a euro 50 milioni a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 767, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, individuata annualmente con il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze ivi previsto, sentito il ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale». Il comma 767 della Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 afferma che: «Il ministero dell'Interno pone in essere processi di revisione e razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione in conseguenza della contrazione del fenomeno migratorio, nonché interventi per la riduzione del costo giornaliero per l'accoglienza dei migranti, dai quali [...]devono derivare risparmi [...] per un ammontare almeno pari a 400 milioni di euro per l'anno 2019, a 550 milioni di euro per l'anno 2020 e a 650 milioni di euro annui a decorrere dal 2021»

¹⁶ <https://bit.ly/2P1EbRZ>

¹⁷ Nel 2017, l'OECD-DAC ha rivisto in modo più stringente i criteri di questa spesa. <https://bit.ly/2nZe6r>

¹⁸ *La sfida della democrazia. Uguaglianza, partecipazione, lotta alla povertà, Rapporto Actionaid 2018. Italia e la lotta alla povertà nel mondo, Interventi Donzelli, 2018*

¹⁹ <https://bit.ly/2nltJpl>

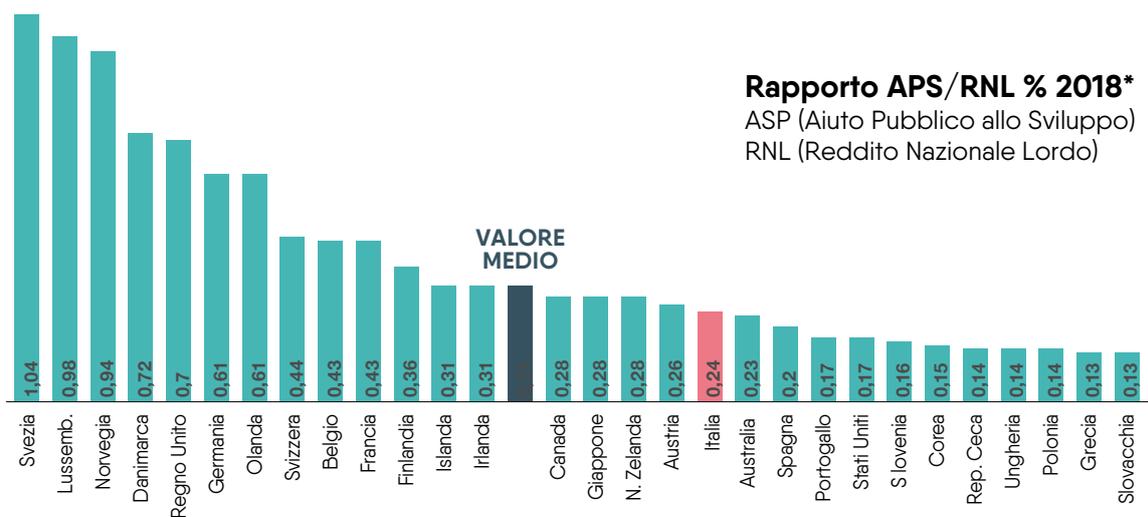
²⁰ <https://bit.ly/2qqoHwp>

²¹ *DAC high level communiqué: 31 October 2017*, DAC high level meeting del 30-31 ottobre 2017, p. 11

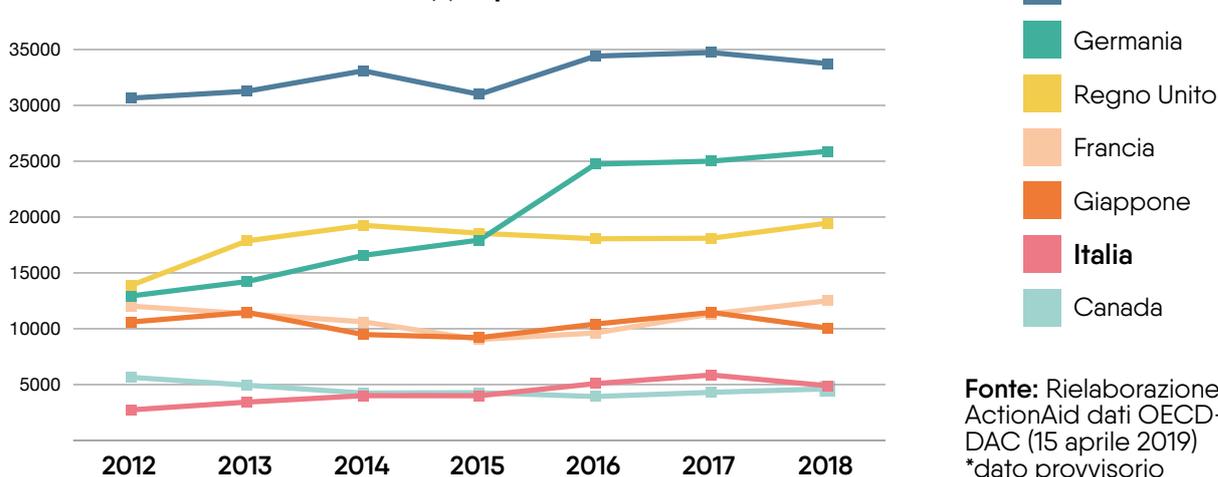
²² <https://bit.ly/1dQ2w6w>

²³ Concord Europe, Joint Civil society submission to the 2017 High Level Meeting of the OECD Development Assistance Committee, 31 Ottobre 2017

**Andamento della spesa italiana per l' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)
in relazione all' In-Donor refugee cost (IDRC) (Prezzi correnti, milioni di euro)**



Trend APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo) paesi G7 2012-2018* (Milioni di euro)



Fonte: Rielaborazione ActionAid dati OECD-DAC (15 aprile 2019)
*dato provvisorio

L'EUROPA FINISCE A VENTIMIGLIA

LORENZO BALBO

La città di Ventimiglia, in questi anni, si è trasformata nel punto dove si infrangono le speranze di migliaia di migranti. Dopo un viaggio lunghissimo, sono costretti a fermarsi alla frontiera tra Italia e Francia. Sebbene sia troppo complesso descrivere tutti gli aspetti della questione, è però possibile evidenziare i momenti recenti più critici.

All'inizio del 2018, la maggior parte dei migranti che arrivavano a Ventimiglia era accampata sotto il Ponte delle Gianchette, soluzione generalmente preferita al Campo Roja, gestito dalla Croce Rossa Italiana. Per entrare nel campo, infatti, è necessario lasciare le impronte digitali e, quindi, rimanere in Italia durante la procedura di richiesta di asilo o protezione umanitaria.

Allora come oggi, il principale sostegno concreto è fornito dai solidali di "Eufemia"¹, *info e legal-point* gestito dalle associazioni "Iris", cui fa capo "Progetto 20K" (il più attivo in frontiera); e da "MeltingPot Europa". Nonostante la grande solidarietà, la situazione sotto il ponte rimaneva tesa. Il 18 aprile, un'ordinanza firmata dal sindaco Enrico Ioculano – in accordo con la Prefettura – ha portato allo sgombero dell'accampamento informale: dopodiché, l'unica alternativa teoricamente rimasta ai migranti era rappresentata dal Campo Roja. Anche perché il 25 giugno la polizia ha sgomberato un nuovo accampamento, creatosi nel parcheggio antistante il ponte.

Il 14 luglio 2018 si è svolta l'importante manifestazione «Ventimiglia città aperta». Due le principali rivendicazioni: libertà di movimento per tutti e introduzione di un permesso di soggiorno europeo. Sono state circa 10mila le persone presenti. «È stato un successo, la chiamata ai solidali che facciamo ogni estate questa volta ha intercettato molte più persone. Abbiamo anche iniziato a lavorare in maniera più

coordinata con gruppi locali della zona, sia francesi che italiani». racconta Stefano Quaglia, attivista del "Progetto 20K".

A metà settembre 2018, il Bar "Hobbit" di Delia Buonomo, da sempre base d'appoggio per solidali e migranti, ha rischiato la chiusura. Stefano spiega che Delia è sempre stata in difficoltà economica, soprattutto a causa dell'ostilità di parte della clientela locale, contraria alle sue politiche di inclusione. Dopo la manifestazione, molti hanno conosciuto la sua esperienza. «La successiva campagna di *crowdfunding*, attivata anche grazie alla collaborazione dei gruppi "Non una di meno" di Genova e Milano, ha permesso al bar di lasciare gli orari fissi. Ormai il Bar "Hobbit" non è più punto di ritrovo per le persone in viaggio, ma rimane un porto di solidarietà per la costruzione di iniziative», conclude Stefano.

La spinta propulsiva generata dalla manifestazione del 14 luglio si è affievolita con l'inverno per due ragioni principali: la minore presenza di migranti (dovuta anche all'azione del governo) e la chiusura di "Eufemia".

Il 24 settembre 2018 è stato approvato il Decreto Sicurezza. «Abbiamo percepito da subito un'escalation di violenza da parte della polizia italiana», racconta ancora l'attivista di "Progetto 20K". Con il Decreto Sicurezza l'iter di accoglienza si svolge in maniera accelerata, senza uscire dal circuito della Questura di Ventimiglia, e quasi sempre finisce con l'espulsione. Il cambiamento più significativo ha riguardato il Campo Roja, in origine struttura di transito.

Spiega Stefano: «La realtà del campo oggi è cambiata. Se si ha un procedimento aperto si viene subito respinti. La polizia divide le persone in due gruppi: quelle intenzionate ad aprire – o che hanno già

aperto – domanda d’asilo e quelle che non l’hanno aperta. Sono così venuti meno i rastrellamenti in strada, costante di Ventimiglia, per essere sostituiti da deportazioni interne al campo. Il campo, comunque sia, non è mai stato adeguato: oltre alle condizioni igienico-sanitarie, la cosa più problematica è la promiscuità, con donne e bambini divisi dagli uomini da una rete fittizia». Da segnalare, infine, anche il contemporaneo inasprimento del comportamento delle forze di polizia francesi.

Per quanto riguarda la chiusura di “Eufemia” – avvenuta il 28 dicembre – secondo Stefano si è trattato di un gioco di interessi: il proprietario non ha più voluto continuare a concedere l’affitto per un piccolo cavillo burocratico risolvibile tra privati. A suo avviso, ha influito anche la pressione della vecchia amministrazione comunale targata loculano (Pd), che non ha mai sostenuto il lavoro di “Eufemia”.

Il trimestre gennaio-marzo 2019 è stato difficile per gli attivisti, vista la necessità di riorganizzare gruppi e attività. Tra aprile e maggio, hanno supportato il collettivo “Keshu Niya” nella gestione di un presidio permanente, situato tra città e frontiera e finalizzato a fornire beni di prima necessità a chi veniva respinto e doveva tornare indietro. Un’altra importante iniziativa è stata la creazione di una guida sul confine italo-francese in collaborazione con “Welcome to Europe” e il gruppo torinese “Carovane migranti”. Scopo principale è aiutare le persone che attraversano l’Italia o che sono appena sbarcate a prendere coscienza di ciò che li aspetta prima di tentare l’attraversamento in Francia.

Il 26 maggio 2019 si sono tenute le elezioni comunali di Ventimiglia, concluse con la schiacciante vittoria della Lega. La nuova amministrazione è in realtà com-

posta per la maggioranza da membri di Forza Italia. Dopo le elezioni, sono aumentate le pratiche repressive esercitate ai danni del presidio in frontiera.

Il 14 giugno, è entrato in vigore il Decreto Sicurezza Bis. «Non abbiamo ancora visto effetti concreti sul territorio – constata Stefano – quello che rileviamo è che, col Mediterraneo in questa condizione, la quasi totalità delle persone che arrivano provengono dalla rotta balcanica. Molte non hanno ancora lasciato le impronte in Italia, per questo la polizia è molto violenta. Un’altra fetta scappa dai centri d’accoglienza, o perché li chiudono o perché ricevono un diniego». La parte restante, minoritaria ma in crescita, è costituita dai cosiddetti “dublinati”. Si tratta di coloro che, dopo essere arrivati in un altro Paese Ue, vengono riconsegnati alle autorità francesi e poi italiane. Una volta in Italia, non volendo rimanere nel «paese di primo approdo», tornano a Ventimiglia per tentare nuovamente di varcare la frontiera.

A fine luglio le Ong Medecins Du Monde, Amnesty International e Caritas France hanno denunciato che «ogni sera degli individui vengono rinchiusi per tutta la notte in moduli Algeco adiacenti al posto di polizia situato al confine di Mentone». Secondo queste organizzazioni, questi moduli sono sprovvisti di letti e «vi possono essere trattenute decine di persone simultaneamente, private di cibo, per una durata di tempo che supera ampiamente le quattro ragionevoli ore di privazione di libertà consentite dal Consiglio di Stato».

¹ Oltre ad essere un punto di riferimento per i migranti, *Eufemia* garantisce le seguenti attività: ricarica dei telefoni, accesso ad Internet, assistenza legale, distribuzione di indumenti e beni di prima necessità, organizzazione di momenti di ritrovo per sole donne (i cosiddetti “sistergroup”).

CAPITOLO V

«Il caporalato si basa sulla complicità funzionale, ovvero organizzata in modo strutturale per rispondere all'attuale sistema di produzione, di diversi attori, quali datori di lavoro, intermediari, contrabbandieri, ufficiali pubblici, imprese dell'agroindustria, governi, la grande distribuzione organizzata, e in alcuni casi, i clan mafiosi sia nazionali che esteri».

SISTEMI AGRICOLI E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO MIGRANTE: IL CASO DEL SUD PONTINO

PAOLA DE MEO E MARCO OMIZZOLO

Dello sfruttamento di decine di migliaia di lavoratori agricoli in Italia si è iniziato a parlare solo recentemente, dopo oltre trenta anni di silenzio e omertà: una situazione che può essere etichettata come “schiavitù” emerge grazie alle ricerche, le inchieste giornalistiche e le sentenze giudiziarie. Tale situazione è il risultato di più fattori, non ultimo quello di un modello di produzione predatorio che applica l'approccio capitalistico di «crescita economica» all'agricoltura, ciò che implica la compressione dei costi di produzione e l'aumento della scala di produzione delle aziende con la sua filiera del profitto non trasparente. La creazione di profitti attraverso l'industria alimentare e la grande distribuzione organizzata è ormai chiaro, non può che avvenire a detrimento dell'ambiente, dei diritti, del benessere di lavoratori e dei consumatori.

In Italia dal 2013 la cosiddetta «crisi migratoria» o crisi del mediterraneo ha imposto all'attenzione pubblica il tema delle migrazioni di massa, destando a tutti i livelli reazioni estremamente polarizzate, ma che raramente sono riuscite ad inquadrare il problema nella sua dimensione globale e strutturale. Ancora oggi, molte persone in fuga da conflitti e guerre, o che migrano a causa di condizioni drammatiche sul piano socioeconomico e ambientale, continuano a morire lungo le rotte attraverso il deserto, in Libia e nelle acque del Mar Mediterraneo.

La massa di vittime può essere letta come conseguenza del rifiuto da parte dell'Europa di guardare alle sue responsabilità, passate e presenti, a dimostrazione di come la protezione delle frontiere, piuttosto che quella delle vite, rimanga prioritaria per il vecchio continente. In un clima di populismo crescente si è assistito negli ultimi anni alla criminalizzazione di coloro che cercano di dare assistenza ai rifugiati, offrendo riparo, vestiti e cibo, spesso accusati del “crimine” di solidarietà.¹ I ministri europei degli affari interni e gli ufficiali delle forze di sicurezza alla frontiera, sia di terra che di mare, hanno di frequente attaccato e minato legalmente o isolato politicamente le operazioni di ricerca e salvataggio da parte tanto di singoli individui che delle Ong. Alcuni provvedimenti normativi sono andati nella direzione di legittimare odio, discriminazioni e persecuzioni ai danni dei profughi e richiedenti asilo e dei processi democratici.

Una prospettiva diversa da cui guardare il fenomeno migratorio, invece, può essere legata all'intensificazione dei sistemi di produzione industriale, sia nei paesi di origine che di destinazione dei migranti. Il settore agroalimentare è emblematico di questo processo, avendone subito un impatto enorme. A partire dagli anni '80, infatti, si è imposto un «regime alimentare dominato dalle multinazionali del

cibo,² alle quali permette una forte accumulazione di capitale e che ha come conseguenza una nuova organizzazione del lavoro e dei processi di profitto su scala globale. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e dei trasporti, così come la ricerca scientifica e il cambiamento dei modelli di consumo, hanno favorito un'intensificazione della produzione e l'espansione di reti di distribuzione intercontinentali e poi delle catene del valore globale.

L'imperativo di ottenere alti profitti, standardizzando i meccanismi di produzione e distribuzione allo stesso tempo riducendo costantemente i prezzi finali attraverso le economie di scala, si è abbattuto di fatto sulle fasce col minore potere contrattuale, causando lo sfruttamento dei produttori, e al loro interno delle aziende più piccole e dei braccianti stessi. La delocalizzazione geografica dei sistemi agroalimentari, che connette le periferie dove avviene la produzione, con i centri di consumo,³ è stata rapidamente seguita da un processo di «delocalizzazione sul posto», attraverso lo sfruttamento della manodopera migrante.⁴

Il fenomeno è particolarmente evidente se si guarda alle produzioni intensive di frutta e verdura nei paesi del sud Europa, le più importanti aree rurali del continente. La corsa sfrenata al ribasso dei prezzi ha reso le produzioni fortemente dipendenti dallo sfruttamento del lavoro. La manodopera migrante rappresenta una risorsa a basso costo che permette di comprimere i costi di produzione, stabilizzare i profitti e rendere competitiva la produzione sul mercato globale. Tale fenomeno riguarda sia le grandi che le piccole e medie imprese agricole nel nostro paese: in particolare sistemi di produzione ampiamente dipendenti dall'industria fitosanitaria e/o dalla grande distribuzione organizzata, cui sono legate attraverso accordi di agricoltura a contratto, o tramite i grandi mercati ortofrutticoli.

Oltre alla natura del sistema capitalistico nella sua fase neo-liberista, diversi fattori concorrono a determinare quella che per la forza lavoro è una situazione molto seria di erosione di diritti: tra questi, il quadro legale che regola le migrazioni, le regole imposte dalla grande distribuzione organizzata, e la mancanza di politiche sociali adeguate, debilitate da anni di tagli ai servizi pubblici.

Per decenni, le misure di protezione e inclusione dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Europa hanno favorito la formazione di una massa crescente di persone in condizioni di illegalità e precarietà, che costituisce un serbatoio di manodopera per il lavoro nei campi,⁵ nei servizi alla persona e in edilizia. Le storie individuali di molti lavoratori, italiani e stranieri, testimoniano un inasprimento

delle condizioni di lavoro nelle campagne, ma non solo. Il lavoro nelle campagne, anche per la situazione di marginalizzazione ed isolamento in cui si è costretti a vivere, annovera molti dei casi più estremi di sfruttamento. Le situazioni possono essere diverse, dipendendo dalle condizioni contrattuali e dallo status legale dei lavoratori (permessi di soggiorno temporanei, migranti senza documenti, richiedenti asilo in attesa di esito della richiesta), dalle condizioni di inserimento e rete sociale delle persone coinvolte. Nelle situazioni più comuni la manodopera viene intercettata dai cosiddetti «caporali», che riescono ad imporre un monopolio sul traffico umano a livello locale.⁶ Il caporalato si basa sulla complicità funzionale, ovvero organizzata in modo strutturale per rispondere all'attuale sistema di produzione, di diversi attori, quali datori di lavoro, intermediari, contrabbandieri, ufficiali pubblici, imprese dell'agroindustria, governi, la grande distribuzione organizzata, e in alcuni casi, i clan mafiosi sia nazionali che esteri. Le relazioni tra gli attori coinvolti variano a seconda delle condizioni e dei contesti storici, sociali, territoriali, economici e politici. Tuttavia, lo schema resta il medesimo: nel clima di complicità necessario per assicurare il profitto e il potere agli sfruttatori, il «caporale» (chiamato così per rimarcare un rapporto di potere di tipo militare) negozia il tipo di mansioni, le ore di lavoro e la paga, imposta poi ai lavoratori occasionali. Sono questi l'anello più debole e meno influente della catena, benché essenziale per la produzione.

Il Parlamento italiano, dopo diverse audizioni e una commissione *ad hoc*, ha adottato nel 2016 la legge contro questo fenomeno (Legge 199/2016) che, tra le altre cose, contiene specifiche misure per i lavoratori stagionali in agricoltura ed estende responsabilità e sanzioni per i «caporali» e gli imprenditori che fanno ricorso alla loro intermediazione.⁷ Restano però ancora da analizzare e affrontare le cause che rendono necessaria questa intermediazione, un'analisi dei costi ambientali e sociali del modello di agricoltura che si sta promuovendo e i sistemi di tutela e riqualificazione di coloro che combattono contro le agromafie e i sistemi agroindustriali che impongono sfruttamento ed emarginazione.

Solo nel settore agricolo sono circa 100mila i lavoratori che vivono in condizioni di grave sfruttamento nel nostro Paese. Le ricerche dimostrano che il 62% dei lavoratori stagionali manca di accesso a qualsiasi servizio di base, mentre il 64% non ha accesso all'acqua. Dopo il raccolto, il 72% dei lavoratori sviluppa malattie professionali a carico di ossa e i muscoli. Il mondo della ricerca, insieme al lavoro delle associazioni e dei sindacati ha portato alla luce e denunciato diversi casi, inclusa la morte a causa di condizioni di lavoro estreme. Donne e uomini intrappolati in un mondo di solitudine e marginalizzazione, tipica espressione dell'«affare» dello sfruttamento. Le donne sono vittime di soprusi e violenze, mentre agli uomini spesso per reggere la fatica fisica e le condizioni di lavoro estreme, viene imposto l'uso di farmaci dopanti e metanfetamine.

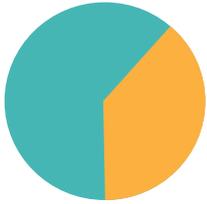
Probabilmente in Italia, terra in cui le lotte bracciantili, in particolare nel Sud, hanno segnato la storia del paese, tale fenomeno è stato esacerbato dal declino del potere di acquisto dei consumatori, a seguito della crisi economica, che ha portato l'industria e la grande distribuzione organizzata ad abbattere ulteriormente i costi per compensare la contrazione dei consumi.⁸ L'aumento della povertà ha quindi l'effetto perverso di rendere il cibo di buona qualità ancora di più, appannaggio di una minoranza della popolazione e porre la questione i termini di giustizia alimentare. Se gli agricoltori vengono strangolati, i consumatori perdono a loro volta, pagando in realtà fino a dieci volte il prezzo al cancello. Questo meccanismo distorto, per di più, causa danni ambientali e costi enormi alla collettività, comportando anche l'aumento di esternalità come l'inquinamento delle acque, la perdita di fertilità dei suoli e di biodiversità.

Come leggere i segnali di una possibile emancipazione?

Malgrado la situazione descritta, in provincia di Latina, sembrano emergere le condizioni di una possibile emancipazione, attraverso la protesta sociale organizzata ed espressa in modo democratico. Il 18 aprile 2016, oltre duemila lavoratori indiani hanno tenuto il primo sciopero e una manifestazione collettiva. Attualmente si stanno tentando di creare le prime cooperative di lavoratori e lavoratrici decisi a riappropriarsi di condizioni di lavoro e di vita dignitose.

Alcune associazioni, come Terra Nuova, indagano il legame tra la deprivazione delle comunità rurali e l'approccio estrattivista della produzione agricola, evidenziando che tale approccio determina gli squilibri alla base delle migrazioni verso le aree urbane, e dà lì, verso quelle rurali dei paesi del Nord. Paradossalmente, anche da noi in Europa, spesso i migranti si ritrovano intrappolati nelle stesse dinamiche, dettate appunto dal modello estrattivista, che è proprio dei sistemi alimentari guidati dall'agroindustria. Anche le politiche di sviluppo, sempre più interpretate anche in termini di freno alle migrazioni, tendono a replicare una visione dell'urbanizzazione che vede le aree rurali come strumentali, incorporate in un sistema industriale finalizzato a fornire cibo a basso costo alle masse urbane in espansione, laddove la ricerca del profitto risulta essere il motore della crescita economica.

Tuttavia pensare oggi, che soluzioni di «sviluppo» possano passare per un sistema che considera «acqua, energia, biodiversità, suolo, ed esseri umani come *commodity* senza volto»⁹ sembra superata dalla storia. La Dichiarazione sui «Diritti dei contadini e delle altre persone che vivono in ambito rurale», approvata nel 2018 al Consiglio per i diritti umani di Ginevra¹⁰ è un passo avanti nel riconoscimento delle violazioni di cui le comunità rurali nel mondo sono vittime, enfatizzando la centralità del loro ruolo per la realizzazione del diritto al cibo. Tuttavia, la realizzazione di misure concrete a garanzia dei diritti riconosciuti ai contadini incontra la resistenza di poteri molto forti e strutturati, dei quali il caporalato è solo una delle stimate.

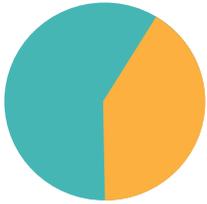


Il lavoro irregolare rappresenta il **37,3%** dell'economia italiana

Il lavoro irregolare vale **77 miliardi**

Il business del lavoro irregolare e del caporalato vale **4,8 miliardi**

L'evasione contributiva raggiunge circa **1,8 miliardi**



Il tasso di irregolarità nei rapporti di lavoro in agricoltura è del **39%**

300.000 lavoratori agricoli lavorano per meno di 50 giornate l'anno

400.000/430.000 lavoratori agricoli sono esposti al rischio di un ingaggio irregolare e sotto caporale

30.000 le aziende agricole che ingaggiano lavoratori in modo irregolare su tutto il territorio nazionale

7265 aziende sono sottoposte a controlli dall'ispettorato del lavoro

Più del **50%** delle aziende ispezionate ha presentato irregolarità

5222 lavoratori irregolari **3549** totalmente in nero (circa il **67%**)

Su **405.000** lavoratori stranieri in agricoltura (tra regolari e irregolari)

286.940 sono lavoratori migranti

53% (151.706) da Paesi comunitari **47%** (135.234) da Paesi non UE

Caporale caposquadra

Caporale violento-dirigista

Caporale criminale

60% (18.000)

30% (9.000)

10% (3.000)

Le condizioni dei lavoratori sottoposti a grave sfruttamento in agricoltura

Ricevono una paga media tra i 20-30€ al giorno

8-12 ore di lavoro al giorno

Il salario è circa il 50% in meno di quanto previsto dai CCNL e CPL

Devono pagare il trasporto al caporale in base alla distanza

Devono pagare per i beni di prima necessità

Le donne guadagnano il 20% in meno degli uomini

¹Liz Fekete, Frances Webber, Anya Edmond-Pettitt, *Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity*, Institute of Race Relations 2017

²Come definito da Philip McMichael

³Colloca C. e Corrado A., *La globalizzazione delle campagne*, Milano, Franco Angeli, 2013

⁴IDEM

⁵Report Istat (<https://bit.ly/33AwXrU>)

⁶Secondo i dati dell'Osservatorio Placido Rizzotto, in Italia sono circa 450.000 i lavoratori agricoli sfruttati ogni giorno e 50.000 sono impiegati

tramite intermediari illegali, dei quali circa l'80% sono stranieri

⁷<https://bit.ly/36iCqpt>

⁸Si veda in questo periodo l'aumento del fatturato dei Discount in Fabio Ciconte e Stefano Liberti, *Il grande Carrello*, Laterza 2019

⁹Felipe Bley Folly, Andrea Nuila, Emily Mattheisen and Daniel Fyfe *Echoes from below: peoples' social struggles as an antidote to a human rights crisis*(<https://bit.ly/31jZhNQ>)

¹⁰Per maggiori informazioni: <https://bit.ly/1TTtviv>

Vedere anche: <https://bit.ly/32CFIam>

I LAVORATORI DEL PUNJAB E LA SITUAZIONE DELL'AGRO PONTINO

MARCO OMIZZOLO

La presenza della comunità indiana del Punjabi in provincia di Latina risale a quando l'agricoltura intensiva, verso la metà degli anni '80, sostituì quella familiare tradizionale per via dei processi di globalizzazione e modernizzazione che hanno imposto un'agricoltura industriale. Le produzioni in serre nelle pianure ancora convivono con le fattorie all'aperto gestite da cooperative di diverse dimensioni.

Le aziende ortofrutticole, floricole e viticole sono supportate da un sistema di raccolta e distribuzione di prodotti agricoli che vede nel mercato ortofrutticolo di Fondi (MOF) il principale punto di snodo. Il MOF è la più grande piattaforma logistica per la raccolta, il trattamento e la vendita di frutta e verdura fresca in Italia e una delle più importanti in Europa. Ha un ruolo di *hub* nello scambio tra Nord e Sud ed è il punto di riferimento per i grandi rivenditori del mercato europeo e globale. Molte sono state le inchieste per mafia che hanno interessato società che si interfacciavano con il MOF.

La comunità dei lavoratori indiani era originariamente composta da un gruppo di poche decine di persone, per lo più giovani provenienti dal Punjab e da altri gruppi stabilitisi in Europa anteriormente. Oggi raggiunge circa 30mila persone, perlopiù residenti in aree periurbane nelle quali vengono replicati stili di vita, modelli sociali e comportamentali tipici della cultura punjabi, cosa facilitata anche dalle relazioni transnazionali che i residenti hanno con il loro paese d'origine.

Il primo gruppo punjabi arrivato nella provincia di Latina ha assunto, nel corso degli anni, un ruolo importante per l'intera comunità, svolgendo funzioni di rappresentanza e mediazione tra i suoi membri, la società d'accoglienza e il Punjab. Hanno sviluppato conoscenze avanzate sul funzionamento del sistema amministrativo italiano, sulle esigenze degli imprenditori agricoli locali e su alcune pratiche informali (come la corruzione). In alcuni casi, questa conoscenza ha funzionato da ponte con alcune aziende e cooperative agricole dando vita a un sistema articolato caratterizzato da sfruttamento, caporalato e tratta internazionale di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo.

Nonostante le normative nazionali, i lavoratori punjabi in quest'area sono spesso costretti a lavorare dalle 10 alle 14 ore al giorno per circa 4 euro l'ora, compresi sabato e domenica. Vengono spesso ricattati e ogni giorno affrontano vari tipi di truffe che riguardano il rinnovo del

permesso di soggiorno, falsi stipendi e contratti, retribuzioni che cambiano in continuazione, schemi falsi per rinnovare documenti, stipendi pagati con forti ritardi o non pagati e violenza fisica. A ciò si aggiunge, per le lavoratrici, casi di ricatti e molestie sessuali.

Una fattoria nel Pontino assumeva solo lavoratori a giornata e li pagava con una tariffa unica (3 euro l'ora) per meno della metà di quella legale (9 euro l'ora). In questo caso, come riportato da Eurispes nel suo studio annuale sulle agromafie italiane, i lavoratori indiani hanno rivendicando i loro diritti di fronte al datore di lavoro il quale ha reagito respingendo la denuncia, abbassando ulteriormente i loro salari e sostituendo i lavoratori indiani più anziani con altri più accondiscendenti grazie a un nuovo patto tra il datore di lavoro e il caporale indiano.

In collaborazione con il comando provinciale dei carabinieri di Latina, gli agenti dell'Ispezzato del Lavoro, i NAS (Nucleo Antisofisticazione e Sanità dell'Arma dei Carabinieri) e alcuni membri dell'ex «Commissione parlamentare contro gli infortuni sul lavoro» si scoprì che in una grande cooperativa agricola tra Sabaudia e Terracina venivano impiegati circa 130 lavoratori indiani in condizione di grave sfruttamento lavorativo, esposti anche a forme di intossicazione per via dell'utilizzo di sostanze chimiche non regolamentari.

I lavoratori indiani vengono reclutati attraverso un furgoncino guidato dal caporale indiano che trasporta i lavoratori sul campo agricolo del datore di lavoro per lavorare alle condizioni imposte dallo stesso e mediante forme di reclutamento tramite applicazioni per smartphone, come WhatsApp. Questo consente ai caporali indiani per conto dei datori di lavoro italiani di reclutare i lavoratori indiani evitando i controlli delle Forze dell'Ordine. I lavoratori assunti sono selezionati in base alla loro disponibilità ad accettare condizioni di sfruttamento e di subordinazione.

Durante l'orario di lavoro, gli infortuni sono spesso nascosti per evitare reclami o controlli da parte delle autorità. Un altro problema comune è la violenza subita dai lavoratori durante i loro spostamenti da e verso i loro luoghi di lavoro. Soprattutto dopo il giorno di paga, alcuni criminali locali rubano i salari mensili dei braccianti agricoli attraverso intimidazioni o aggressioni gravi.

Dopo anni di sfruttamento e di subordinazione, i tassi di suicidio stanno aumentando. Il suicidio può apparire

come l'unico modo per sfuggire ad esperienze dolorose, ai debiti economici o agli obblighi morali verso le famiglie di origine.

I lavoratori sono costretti a impegnarsi ogni giorno in lavori fisicamente molto impegnativi e, come dimostrato dallo studio di *In Migrazione* «Doparsi per lavorare come schiavi», alcuni di loro fanno ricorso a metanfetamine, oppio e antispasmodici per alleviare il dolore mentale e fisico. Ciò ha legato ulteriormente il sistema di sfruttamento pontino con le varie forme di criminalità organizzata campana.

Uno studio di MEDU (Medici per I Diritti Umani) con l'Asgi Legal Clinic dell'Università degli Studi "Roma Tre" sui metodi di pagamento più comuni in questo contesto, riporta che l'80% dei lavoratori viene pagato con importi minimi per lunghe giornate di lavoro. Circa il 67% ha affermato di essere stato pagato direttamente dal datore di lavoro, il 7% da un intermediario indiano e il 24% ha preferito non rispondere. Lo studio ha concluso che i salari e i contratti di lavoro

sembrano spesso essere legalmente corretti, ma includono dati errati o appena leggibili che finiscono per beneficiare il datore di lavoro. Un contratto può indicare che un dipendente lavorerà per 12-14 ore al giorno, tutti i giorni del mese, ma sarà pagato solo per 3 o 4 giorni. Naturalmente, questo è scritto a matita e in italiano, in modo che il lavoratore assunto non riesca a comprenderlo.

Il 18 aprile del 2016, "In Migrazione", la comunità indiana del Lazio e la Cgil con la Flai Cgil hanno organizzato il più grande sciopero di braccianti migranti d'Italia con circa 4.000 lavoratori che manifestarono sotto la prefettura di Latina per chiedere giustizia, legalità e migliori condizioni di lavoro nelle campagne. Questa protesta ha accelerato l'approvazione della nuova legge contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato (Legge 199/2016) che ha finalmente previsto, tra le altre cose, l'arresto del datore di lavoro, il sequestro e la confisca dei beni usati nella sua attività criminale, compresa nel caso l'intera azienda.

CONCLUSIONI

Un mutamento sociale è qualcosa che sconvolge gli equilibri. Non sempre può essere definito “negativo” o “positivo”: a volte cambia semplicemente lo status quo, altera abitudini, dà nuova linfa.

Chiaramente, un mutamento grande come quello legato alle migrazioni, non può non essere regolato, per tenere sotto controllo cambiamenti che potrebbero avere conseguenze imprevedibili.

Questa esigenza, però, non può e non deve prescindere dal mantenere il focus sulle persone e i loro diritti umani: tutto quello che non riguarda questi aspetti, deve essere posto in secondo piano. I profitti economici, la brama di potere, i nazionalismi, le strategie politiche, non possono essere il fondamento di regolamenti e leggi che violano i diritti fondamentali.

In questo secondo Quaderno abbiamo cercato di dare una panoramica delle norme che regolano (o provano a regolare) i flussi migratori in Europa e in Italia, in particolare quelli provenienti dall’Africa. Ci siamo focalizzati in particolare sulle donne e sui legami esistenti tra migrazioni e sviluppo. Abbiamo poi approfondito il nesso tra le politiche migratorie e quelle che dovrebbero promuovere la cooperazione allo sviluppo. Vanno davvero nella stessa direzione? Oppure i profitti economici si sono insediati anche in questi settori, modificandone la traiettoria?

Nella speranza di aver lasciato nei lettori domande aperte dubbi da approfondire, prepariamo il terzo e ultimo dei Quaderni Migranti. Un’ultima pubblicazione che ci riporterà in una prospettiva di speranza e di fiducia, mostrando con esempi concreti e buone prassi che la buona accoglienza non solo è possibile, ma esiste e può portare a un’inclusione sociale positiva per tutti i membri delle comunità.

GLI AUTORI

Emilio Drudi

Giornalista, già responsabile delle edizioni regionali e vice capo redattore della cronaca di Roma de Il Messaggero, ha approfondito i problemi dell'immigrazione, occupandosi in particolare della tragedia dei profughi provenienti dal Sud del mondo, con una serie di servizi giornalistici e collaborando con l'agenzia Habeshia ed è tra i fondatori del Comitato Verità e Giustizia per i Nuovi Desaparecidos. Collabora attivamente con la rivista online Tempi Moderni e saltuariamente con altre testate. Sul problema dei rifugiati e dei migranti e le politiche migratorie italiana ed europea ha pubblicato Fuga per la Vita, Edizioni Simple (2018). Insieme a Marco Omizzolo ha scritto Ciò che mi spezza il cuore. Eritrea: dalla grande speranza alla grande delusione, un saggio inserito nella collettanea Migranti e Territori (Ediesse, 2015); e Etnografia della nuova diaspora eritrea: origini, sviluppo e lotta contro la dittatura, nella collettanea Migranti e Diritti (Edizioni Simple, gennaio 2017). Con la Giuntina di Firenze ha pubblicato due libri legati alla persecuzione antisemita e alla Shoah: nel 2012, Un Cammino lungo un anno, Gli ebrei salvati dal primo italiano Giusto tra le Nazioni; nel 2014, Non ha dato prova di serio ravvedimento. Gli ebrei perseguitati nella provincia del duce.

Andrea Stocchiero

ricercatore del CeSPI e policy officer per Focsiv, segue da anni le politiche europee e italiane sulla dimensione esterna del governo delle migrazioni in relazione alla cooperazione allo sviluppo. Collabora attivamente al coinvolgimento delle associazioni migranti con il Summit Nazionale delle Diaspore. Coordina i gruppi migrazione di Concord Italia e Concord Europe.

Ilaria Ippolito

È una ricercatrice, formatrice, operatrice sociale, progettista sociale e attivista per i diritti umani. Durante gli studi in Tutela dei diritti umani e Cooperazione internazionale inizia ad occuparsi di assistenza e orientamento legale per richiedenti asilo e migranti sul territorio bolognese e di progettazione e ricerca sociale.

Si laurea con una tesi comparativa sui centri di detenzione per migranti in Italia e in Cina e approfondisce la sua conoscenza nel settore delle migrazioni e dei diritti umani. Negli anni lavora come operatrice legale e come educatrice in strutture bassa soglia e centri di accoglienza, come progettista sociale a Bruxelles e in Italia e come coordinatrice di progetti SPRAR per donne vittime di tratta. Collabora come consulente in attività di formazione in Italia e all'estero sui temi della tratta per sfruttamento sessuale e lavorativo e del team building in contesti sociali. Collabora con lo *Swiss Network for International Studies* di Zurigo per una ricerca comparata sullo sfruttamento dei lavoratori migranti in agricoltura. Attualmente coordina il programma nazionale "PartecipAzione – Azioni per la protezione e la partecipazione dei rifugiati", promosso da INTERSOS e UNHCR.

Valentina Pescetti

Antropologa, operatrice dei Centri Antiviolenza, cooperante, formatrice, è esperta di Genere e di metodologie di Educazione non formale. Si impegna da oltre 20 anni in progetti socio-educativi, di sviluppo, di cittadinanza attiva, di inclusione di persone migranti e di persone con disabilità e, soprattutto, di contrasto alla violenza maschile contro donne e bambine. Ha lavorato per anni come migrante economica e alla ricerca di diritti e partecipazione: in America Latina, Africa, Medio Oriente. Attualmente project manager per Differenza Donna, segue progetti di sensibilizzazione, formazione e advocacy per garantire il diritto alla salute, alla giustizia e alla protezione internazionale di donne rifugiate, richiedenti asilo, migranti regolari e irregolari, con particolare attenzione alle donne/ragazze/bambine con/a rischio di MGF.

Ilaria Boiano

È avvocatessa dell'ufficio legale dell'Ong Differenza Donna, specializzata nella difesa dei diritti delle donne nel processo penale e nell'assistenza alle donne migranti e richiedenti asilo. Coniuga la professione forense con l'attività di studio e ricerca sul femminismo giuridico. Ha conseguito il dottorato

di ricerca in legge penale e diritti della persona presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ed è cultrice della materia Sociologia giuridica della devianza e del mutamento sociale SPS/12 presso l'università di Roma Tre. È autrice di Femminismo e processo penale (Ediesse 2015) e ha pubblicato numerosi saggi sui temi della violenza maschile contro le donne, i diritti delle donne richiedenti asilo e rifugiate, il femminismo giuridico. Tra le pubblicazioni recenti Femminismo giuridico. Teorie e problemi, con Anna Simone e Angela Condello (Mondadori Università, 2019).

Giovanna Bruno

È coordinatrice dello sportello di accoglienza all'interno del C.P.R. e responsabile del Centro 'Prendere il Volo' per donne sopravvissute alla tratta ed allo sfruttamento sessuale e/o lavorativo, gestiti dall'Ong Differenza Donna. Ha conseguito la laurea magistrale in Servizio Sociale presso l'Università La Sapienza di Roma, specializzandosi attraverso un master in Studi di Genere presso la Lund University, in Svezia, ed un progetto di ricerca sulle disuguaglianze di genere presso la Facoltà di Sviluppo e Politiche Sociali della Fudan University a Shanghai, in Cina.

Chiara Spampinati

È *gender expert* e ricercatrice dell'Ong Differenza Donna nei progetti nazionali e internazionali a supporto delle donne migranti vittime di tratta e/o sopravvissute alla pratica delle Mutilazioni Genitali Femminili. Dal 2014 al 2016 ha ricoperto il ruolo di Responsabile del Centro "Prendere il volo" per donne sopravvissute alla tratta ed allo sfruttamento sessuale e/o lavorativo, gestito dall'Ong Differenza Donna. Ha conseguito la laurea triennale in Scienze e Tecniche del Servizio Sociale ed è iscritta all'albo degli Assistenti Sociali del Lazio. Nel 2018 ha partecipato alla redazione del "Vademecum per Operatrici delle Case Rifugio e dei Centri Antiviolenza: linee guida e buone pratiche per accogliere adeguatamente donne e bambine migranti che hanno subito MGF o sono a rischio di subirle". Da ultimo, il 13 giugno 2019 è intervenuta presso la 1ª Commissione del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello

Stato e della pubblica amministrazione) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione.

Roberto Sensi

Senior policy advisor ActionAid Italia sul programma disuguaglianze globali. Si occupa di politiche migratorie e sviluppo, sicurezza alimentare e cooperazione internazionale.

Lorenzo Balbo

Studiante in "Scienze Internazionali e Diplomatiche" presso l'Università di Bologna. Per tre anni è stato redattore della rivista sportiva "Basket Magazine". In precedenza, ha collaborato con diverse emittenti radiofoniche: Radio Città del Capo, Radio Città Fujiko e Radio Frequenza Appennino. Nell'agosto 2017 e nel febbraio 2018, ha realizzato, insieme a Luca Vanelli, due reportage sugli impatti che il fenomeno migratorio ha avuto sulla città ligure di Ventimiglia.

Paola De Meo

Ha studiato Scienze Politiche all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e ha conseguito un Master in Comunicazione e Media all'Università degli Studi di Firenze. Ha 15 anni di esperienza professionale nella cooperazione allo sviluppo, in particolare nel settore dell'analisi politica e della sensibilizzazione, con speciale riferimento all'agricoltura e allo sviluppo rurale a livello europeo e internazionale. Paola lavora in stretta collaborazione con il Meccanismo della società civile (Civil Society Mechanism-CSM) del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (Committee on World Food Security-CFS), in ambienti multiculturali e multi-stakeholder che si occupano della governance globale del cibo.

Marco Omizzolo

Sociologo, ricercatore Eurispes e Amnesty e presidente del centro studi Tempi Moderni. Collabora con l'università Ca' Foscari di Venezia e l'università di Pisa. Il 18 aprile del 2016 ha animato lo sciopero di oltre 4000 braccianti indiani a Latina contro caporalato e sfruttamento. Nel 2019 è stato insignito dal Presidente Mattarella del titolo di Cavaliere della Repubblica per merito.





ISBN 978-88-98521-39-5



9 788898 521395