

IMMIGRATI. «AIUTARLI A CASA LORO» ?

Il difficile connubio tra cooperazione allo sviluppo e politiche migratorie

Analisi di **INTERSOS**, nell'ambito degli approfondimenti tematici di **LINK 2007**

(Nino Sergi, 22 Settembre 2009)

Premessa

Il tema delle politiche migratorie del nostro paese è tornato al centro del dibattito politico. Il decreto sicurezza, il reato di clandestinità, gli accordi con la Libia e i respingimenti in mare con i dubbi suscitati sul rispetto delle norme internazionali e dei diritti umani, hanno messo in evidenza una svolta politica da parte governativa.

Anche a seguito dell'acceso confronto sulle misure adottate, alimentato in particolare da esponenti del mondo ecclesiastico e della società civile oltre che del mondo politico e di alcune Agenzie internazionali, diversi esponenti del Governo hanno proposto di incrementare gli aiuti e la cooperazione allo sviluppo nei paesi di provenienza degli immigrati al fine di ridurre i flussi migratori *«aiutandoli direttamente a casa loro»*, *«aprendo i nostri cuori dato che non possiamo aprire le nostre case»*.

Si tratta di una proposta che, tolte alcune connotazioni di strumentalizzazione politica e di velata xenofobia che talvolta l'accompagnano, corrisponde al basilare principio che ogni persona dovrebbe avere la possibilità di vivere e prosperare a casa propria, senza essere costretta a cercare altrove la garanzia della sopravvivenza propria e della propria famiglia. Ma si tratta di una proposta efficace? E a quali condizioni?¹ L'analisi che segue, basata su dati certi e verificabili, mira proprio a valutare se sia possibile armonizzare le politiche di immigrazione e di cooperazione allo sviluppo al fine del contenimento dei flussi migratori, cosa ciò possa significare nella realtà e quale tipo di impegno possa richiedere.

I risultati sono particolarmente interessanti in quanto evidenziano come la riduzione dei flussi verso l'Italia possa dipendere nel breve periodo solo in modo molto limitato dall'incremento degli aiuti e della cooperazione con i paesi di provenienza. Dall'analisi quantitativa traspare infatti che i paesi di origine della gran parte degli immigrati difficilmente possono qualificarsi per significativi interventi di aiuto in quanto solo in minima parte corrispondono ai criteri e priorità della cooperazione allo sviluppo. Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, Tunisia, per citare alcune delle principali provenienze, non sono infatti tra i paesi più bisognosi. Meno del 2% degli immigrati presenti in Italia provengono dai paesi caratterizzati da condizioni di grave e diffusa povertà (sotto 1.500 \$ annui pro capite).

Paradossalmente, la politica degli aiuti finalizzata a far uscire dalla povertà i paesi più poveri potrebbe favorire nel breve periodo un incremento e non un decremento dei flussi migratori. Infatti ciò che scaturisce dall'analisi è che i paesi a maggiore emigrazione sono quelli con un reddito pro capite mediamente pari a 5.225 US\$ annui, che occupano quindi la fascia media

¹ Una prima riflessione sul tema era stata fatta dall'autore nel 1989. v. *Migrazioni e cooperazione allo sviluppo* in: AA.VV., *Emigrazioni e immigrazioni: nuove solidarietà*, a cura di Franco Pittau e Nino Sergi, Ed. Lavoro/Isos, Roma, 1989, pagg. 151-172.

nella povertà mondiale. Salvo casi di persecuzione o guerra, infatti, normalmente i più poveri non “possono permettersi” di emigrare. Emigra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiori conoscenze, istruzione, salute, capacità di iniziativa, intraprendenza.

Non esiste dunque alcuna correlazione tra aiuti allo sviluppo e migrazioni? Eccome se esiste! Ma va però presa sul serio. Il problema è duplice: da un lato, gli aiuti non produrranno in merito alcun effetto positivo se continueranno ad essere ‘elemosine’, pur significative, come sono in realtà gli attuali stanziamenti italiani per la cooperazione allo sviluppo; dall’altro, occorre affrontare questo tema con una visione politica e strategica di lunga durata, in modo coordinato a livello europeo e internazionale, con programmi di aiuto e coerenti politiche economiche e commerciali di sostegno per creare realmente crescita e sviluppo nelle aree più povere.

L’emigrazione (quella ‘obbligata’) si ridurrà solo con un livello di vita, economico, sociale e culturale che soddisfi adeguatamente, “a casa loro”, i bisogni e le aspirazioni familiari, solo con un livello di reddito che possa garantire una vita dignitosa per sé e la propria famiglia. Semplificando: solo se il proprio lavoro sarà remunerato adeguatamente (*almeno quanto l’immigrato riesce a capitalizzare nel paese di accogliimento*) e se potrà essere garantito un futuro decoroso per i propri figli, la spinta all’emigrazione si affievolirà e inizierà al contempo quella inversa del ritorno a casa. E non basterà che il reddito pro capite medio aumenti, ma sarà necessario che tale aumento medio sia diffuso e generalizzato e non permetta il perdurare di significative sacche di miseria nel paese.

Per riuscire in questa impresa - ribadiamo - non basterà certo l’attuale limitato impegno italiano per la cooperazione allo sviluppo (0,09% del PIL, il minimo storico in trent’anni di cooperazione) o la pur valida attivazione della “*detax*” finalizzata a limitate azioni di solidarietà. Senza quadruplicare da subito le risorse, fin dalla prossima legge di bilancio - onorando gli impegni assunti e più volte confermati - e senza una forte assunzione di responsabilità, di tutti, coerente e coordinata internazionalmente e ben al di sopra degli impegni assunti dal G8 dell’Aquila, senza cioè una visione politica di grande respiro e lungimirante, le intenzioni rimarranno parole, parole di propaganda politica, che non risolveranno nulla ma vedranno crescere il problema, nonostante i provvedimenti esorcistici per allontanarlo. Fino a non riuscire più a governarlo.

In sintesi, quanto scaturisce dall’analisi è che, seppure determinate azioni di cooperazione allo sviluppo, appositamente studiate, possono in alcuni casi avere un positivo impatto sui flussi migratori (ad es. su precisi programmi di ritorno), per rendere davvero efficaci le politiche di aiuto, anche al fine di “*aiutarli a vivere e crescere a casa loro*”, la via maestra - l’unica vera ed efficace - è quella di mettere la cooperazione allo sviluppo al centro delle politiche internazionali e dei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri, dandole dignità, dotandola di risorse e strutture operative adeguate e indirizzandola con visioni politiche globali e di ampio respiro. Una svolta politica a 180 gradi, ma necessaria.

Nelle **considerazioni finali** si ritornerà su questi temi presentando alcune proposte che consideriamo prioritarie e indilazionabili, ma realizzabili solo se la politica riuscirà a prendere coscienza della necessità di questa svolta e ne manifesterà chiaramente la volontà, accompagnandola dalla determinatezza nel tradurla in atti concreti.

1. IMMIGRAZIONE E POVERTÀ – UNO SGUARDO SULL'ITALIA

Questo primo paragrafo identifica i principali trend legati alle presenze in Italia di cittadini stranieri al fine di verificare se esse siano dovute primariamente alle condizioni di arretratezza economica dei paesi di provenienza, o se viceversa siano altri i fattori decisivi nel determinare i flussi migratori.

Tabella n° 1 – Presenze in Italia e grado di povertà/difficoltà nel paese di provenienza

La tabella che segue prende in considerazione le **20 comunità di immigrati più numerose in Italia** (le 3 dei paesi UE, evidenziate in corsivo, non entrano nell'analisi) e verifica se vi sia corrispondenza tra il numero delle presenze ed una serie di indicatori specifici dei paesi di provenienza (indice dello sviluppo umano, indice degli Stati falliti e reddito annuo pro capite).

Tabella n. 1				
Paesi di provenienza	Presenze in Italia	FSI	HDI	PIL pro capite \$
<i>(Romania)</i>	625.278	61	82	12.200
Albania	401.949	70	80	6.000
Marocco	365.908	77	64	4.000
Cina	156.519	84	76	6.000
Ucraina	132.718	69	78	6.900
Filippine	105.675	85	74	3.300
Tunisia	93.601	67	76	7.900
<i>(Polonia)</i>	90.218	49	87	17.300
Macedonia	78.090	74	80	9.000
India	77.432	77	60	2.800
Ecuador	73.235	81	80	7.500
Perù	70.755	77	78	8.400
Egitto	69.572	89	71	5.400
Moldova	68.591	85	71	2.500
Serbia + Montenegro	68.542	79	82	10.900
Senegal	62.620	74	50	1.600
Sri Lanka	61.064	96	74	4.300
Bangladesh	55.242	98	52	1.500
Pakistan	49.344	104	56	2.600
Nigeria	40.641	99	49	2.300
<i>(Germania)</i>	40.163	36	94	34.800
Ghana	38.400	66	53	1.500
Brasile	37.848	69	80	10.100

Fonti: Caritas-Migrantes: Immigrazione Dossier Statistico 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), UNDP (HDI), CIA World Factbook (PIL)

La prima corrispondenza analizzata è quella tra presenze e Indice degli Stati Falliti (FSI). Si tratta di un indice che evidenzia le condizioni di difficoltà socio-politica di un determinato paese, al fine di verificare se e quanto le migrazioni siano legate a problematiche politiche nei paesi di origine². Se così fosse a paesi con un maggiore FSI dovrebbero corrispondere più elevate presenze di immigrati.

La seconda correlazione è quella tra presenze in Italia e Indice dello Sviluppo Umano (HDI), una misura aggiornata annualmente dall'ONU che tende a valutare le condizioni complessive di sviluppo di un determinato paese. Ad un più alto HDI corrisponde un più elevato livello di sviluppo umano³. Se le migrazioni verso il nostro paese fossero determinate principalmente da condizioni di sottosviluppo nei paesi di origine, la correlazione tra presenze ed un minore HDI dovrebbe risultare dai dati.

E' stata infine presa in considerazione **la correlazione tra presenze in Italia e Reddito annuo pro/capite** (espresso in dollari) al fine di verificare la conferma delle indicazioni evidenziate dalle due precedenti misurazioni.

Come risulta evidente, **i paesi con le più ampie comunità immigrate in Italia sono solo marginalmente quelli caratterizzati da condizioni di grave povertà, arretratezza economica o difficoltà politico-istituzionali** (di cui sono stati evidenziati, nella tabella, i primi cinque). Altri fattori come la prossimità o gli accordi privilegiati (ad esempio la libera circolazione prevista da Shengen) sembrano avere un impatto ben più decisivo sulle presenze. Questa prima evidenza è confermata dai risultati delle tre correlazioni statistiche proposte, che evidenziano l'assenza di un rapporto determinante tra ampiezza della comunità di immigrati e gravità delle condizioni nel paese di origine⁴:

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze	Correlazione PIL p.c./Presenze
- 0,19	0,19	0,02

Questo risultato, è ulteriormente confermato dal fatto che il reddito annuo pro-capite nei primi venti paesi di emigrazione verso l'Italia risulta essere mediamente di 5.225 \$⁵. Si tratta di paesi in via di sviluppo con un livello di reddito pro capite medio ben al di fuori dalla fascia dei paesi più poveri.

Tabella n° 2 – Paesi più poveri e numero di presenze in Italia

I precedenti risultati vengono confermati da questa seconda tabella che prende in considerazione i **20 paesi con il minore Indice di Sviluppo Umano** e ne verifica la consistenza

-
- 2 In particolare l'FSI evidenzia l'esistenza di conflitti, forti presenze di sfollati e rifugiati, discriminazioni a carattere etnico o sociale, corruzione, violazione dei diritti umani.
 - 3 L'HDI non tiene solo conto del Pil pro capite ma include anche la speranza di vita e il livello di istruzione della popolazione.
 - 4 Per correlazione si intende una misura statistica variabile tra +/- 1, dove 1 evidenzia una corrispondenza totale tra le due variabili (al crescere/decrescere di una, cresce/decesce anche l'altra nella stessa misura), mentre 0 rappresenta l'assenza di qualsivoglia relazione tra le stesse. In generale correlazioni inferiori a 0,5 evidenziano rapporti deboli o debolissimi tra le variabili. Nel nostro caso è quindi esclusa una diretta relazione causale tra ognuno dei tre indici (FSI, HDI e PIL pro capite) e il numero delle presenze in Italia.
 - 5 Da questa media sono stati esclusi i paesi europei – indicati tra parentesi e in corsivo – in quanto l'effetto distorcente legato agli accordi di Shengen avrebbe potuto ridurre il valore dell'analisi.

immigratoria in Italia⁶. Per permettere un più ampio confronto, si riporta anche l'indicazione del PIL procapite (in dollari) e l'Indice degli Stati Falliti (FSI).

Tabella n. 2				
Paesi	HDI	Presenze in Italia	PIL pro capite \$	FSI
Sierra Leone	32	1.159	700	92
Repubblica Centrafricana	35	300	700	105
Repubblica D. del Congo	36	3.169	300	108
Liberia	36	1.876	500	91
Mozambico	36	300	900	80
Niger	37	952	700	96
Burkina Faso	37	8.960	1.200	91
Burundi	38	300	400	95
Guinea Bissau	38	300	600	94
Ciad	38	300	1.600	112
Etiopia	38	7.331	800	98
Mali	39	832	1.200	78
Guinea	42	2.268	1.100	104
Malawi	43	300	800	93
Costa d'Avorio	43	17.132	1.700	102
Ruanda	44	300	900	89
Eritrea	45	11.386	700	90
Zambia	45	300	1.500	84
Benin	47	2.129	1.500	75
Gambia	47	748	1.300	79

Fonti: UNDP (HDI), Caritas-Migrantes Dossier Statistico Immigrazione 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), CIA World Factbook (PIL)

Anche il dato qui presentato evidenzia come solo **una minima parte degli immigrati presenti in Italia provengono dai venti paesi maggiormente caratterizzati da condizioni di estrema povertà: 60.642, tra l'1,5 e il 2% del totale degli immigrati** (tenendo conto anche dei degli irregolari).

Paradossalmente, l'incremento del PIL pro capite in questi paesi potrebbe favorire in un primo tempo una maggiore emigrazione, se si considera che le più numerose comunità presenti in Italia provengono da paesi con un PIL annuo procapite di più di 5.000 \$.

I dati quantitativi evidenziano cioè una realtà piuttosto banale, ovvero che per potersi 'permettere' di emigrare le persone necessitano sia dell'accesso alle conoscenze che spingono a tale scelta confrontando le condizioni di vita, sia delle informazioni che gli consentano di capire

6 E' importante specificare che il rapporto Caritas esclude tutte le comunità immigrate con meno di 600 presenze in Italia. Per comodità di analisi queste ultime sono state qui considerate pari a 300. Inoltre per alcuni paesi come la Somalia o l'Afghanistan non sono calcolati gli HDI da parte dell'ONU. Tuttavia la loro esclusione dalla tabella determina una insignificante variazione massima di 1-2 punti percentuali.

come muoversi e dove, sia di una base economica minimale per sostenere le spese di viaggio. I più poveri difficilmente possono 'permettersi di emigrare'.

Tabella n° 3 – Paesi africani più poveri e numero di presenze in Italia

Dopo aver verificato i risultati complessivi sui migranti presenti in Italia viene ora proposto uno **specifico approfondimento centrato sui paesi dell'Africa.**

Tabella n. 3				
Paesi	Presenze in Italia	HDI	FSI	PIL pro capite \$
Marocco	365.908	64	77	4.000
Tunisia	93.601	76	67	7.900
Egitto	69.572	71	89	5.400
Senegal	62.620	50	74	1.600
Nigeria	40.641	49	99	2.300
Ghana	38.400	53	66	1.500
Algeria	22.672	74	80	7.000
Costa d'Avorio	17.132	43	102	1.700
Eritrea	11.368	44	90	700
Mauritius	9.246	80	44	12.100
Burkina Faso	8.960	37	91	1.200
Etiopia	7.331	38	98	800
Camerun	6.940	51	95	2.300
Somalia	6.237	28	114	600
Capo Verde	4.482	70	78	3.800
Congo	3.370	61	93	4.000
Togo	3.214	47	87	900
Repubblica D. Congo	3.169	36	91	300
Guinea	2.268	42	104	1.100
Benin	2.129	45	75	1.500

Fonti: Caritas-Migrantes Dossier Statistico Immigrazione 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), UNDP (HDI), CIA World Factbook (PIL)

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze	Correlazione PIL p.c./Presenze
- 0,22	0,31	0,18

Come risulta evidente dai dati della tabella e dalle correlazioni⁷, anche considerando esclusivamente il continente africano la connessione causale tra povertà e migrazioni risulta essere solo parzialmente esplicativa. E' inoltre interessante notare come i tre paesi africani di maggiore migrazione verso l'Italia siano Egitto, Tunisia ed Marocco, il che sottolinea ancora una volta il ruolo cruciale svolto dalle condizioni di prossimità nel determinare i flussi di immigrati.

⁷ Vd. nota 4

2. IMMIGRAZIONE E POVERTÀ – UNO SGUARDO SUL MONDO

Una volta identificati i trend relativi allo specifico caso italiano, occorre verificare se essi siano peculiari al nostro paese o se trovino una corrispondenza nei trend migratori mondiali.

Tabella n° 4 – Tasso di emigrazione e livello di povertà/difficoltà

La tabella riproduce l'analisi esposta per l'Italia estendendola però ai trend mondiali. Per questa ragione al dato sulle presenze è stato sostituito 'il **tasso netto atteso di emigrazione**' con cui si rappresenta la differenza tra il numero degli emigranti e il numero degli immigranti da/verso un determinato paese nel periodo 2005-2010 per ogni 1000 persone. Diversamente dal dato utilizzato in precedenza, ci si trova in questo caso in presenza di stime effettuate dall'ONU (World Population Report) sulla popolazione mondiale.

Tabella n. 4			
Paese	Netto Emigrati ogni 1000 persone	HDI	FSI
Georgia	11.05	76	91
Zimbabwe	11.01	41	114
Moldova	9.04	71	85
El Salvador	9.01	74	77
Giamaica	7.04	77	68
Nicaragua	7.01	69	82
Guinea	6.01	42	104
Lituania	6.00	86	48
Tajikistan	5.09	68	90
Somalia	5.06	47	114
Ecuador	5.02	80	81
Armenia	4.09	77	74
Albania	4.08	80	70
Messico	4.05	84	75
Perù	4.04	78	77
Iraq	3.09	58	108
Lesotho	3.05	49	81
Cuba	3.05	85	80
Mali	3.02	39	78
Uzbekistan	3.00	70	92

Fonte: ONU World Population Report (netto migrazioni), UNDP (HDI), Foreign Policy (FSI)

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze
- 0,04	0,18

La tabella e le correlazioni statistiche mettono in evidenza una condizione molto simile a quella

legata al contesto italiano⁸. Ancora una volta infatti i paesi di maggiore emigrazione attesa non sono necessariamente quelli caratterizzati da condizioni di povertà o crisi politica. Piuttosto si tratta di paesi nella fascia mediana dello sviluppo oppure di paesi caratterizzati, come lo Zimbabwe e il Lesotho, dalla vicinanza con paesi molto più ricchi, in questo caso il Sud-Africa, verso cui emigrare con una certa facilità.

Tabella n° 5 – Tasso di emigrazione e livello di povertà/difficoltà in Africa

Per compiere un'ulteriore verifica, la prospettiva viene ancora una volta centrata sul continente africano, per controllare se gli stessi dati globali non varino qualora applicati al continente che è caratterizzato dalle più serie condizioni di povertà e di arretratezza economica.

Tabella n. 5			
Paese	Netto Emigrati ogni 1000 persone	HDI	FSI
Zimbabwe	11.01	41	114
Guinea	6.01	42	104
Somalia	5.06	47	114
Mali	3.02	39	78
Congo	2.08	61	93
Morocco	2.07	64	77
Senegal	1.07	50	74
Guinea Bissau	1.06	38	94
Zambia	1.04	45	84
Tanzania	1.04	50	81
Costa d'Avorio	1.04	43	102
Ciàd	1.04	38	112
Kenya	1.00	53	101
Swaziland	1.00	54	82
Uganda	0.09	49	96
Burkina Faso	0.09	37	91
Egitto	0.08	71	89
Etiopia	0.08	38	98
Algeria	0.08	74	80
Belize	0.07	77	69

Fonte: ONU World Population Report (netto migrazioni), UNDP (HDI), Foreign Policy (FSI)

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze
- 0,30	0,52

⁸ Sono inclusi in questa analisi solo paesi con più di un milione di abitanti al fine di evitare distorsioni legate a paesi piccolissimi, talvolta legati da specifici accordi con le ex potenze coloniali, che sono caratterizzati da fortissimi flussi migratori (incidendo però marginalmente sui dati statistici relativi alle migrazioni internazionali).

Dalle correlazioni effettuate viene nuovamente confermato che il legame causale tra povertà e migrazioni è quasi marginale. Anche il legame tra flussi attesi e Indice degli Stati Falliti, seppure sembra evidenziare una maggiore importanza delle condizioni socio-politiche rispetto a quelle economiche nel determinare le migrazioni, risulta comunque troppo debole per formulare precisi suggerimenti politici finalizzati al contenimento dei flussi dai paesi africani.

3. IL CASO DEI RIFUGIATI E QUELLO DEGLI ARRIVI DAL MARE

E' d'obbligo sottolineare che le tabelle sopra esposte non considerano in alcun modo la specificità dei rifugiati ma esclusivamente la generalità degli immigrati. La condizione di rifugiato, pur sempre connessa a gravi crisi umanitarie e politiche, non è infatti associabile alle dinamiche generali dei flussi migratori ma deve essere presa in considerazione nella sua specificità. Questo è confermato dal fatto che tale condizione è oggetto di specifiche convenzioni e trattati internazionali (ratificati dall'Italia) che definiscono anche i termini della protezione che deve essere accordata.

Anche se quello dei rifugiati è un tema che necessita un apposito approfondimento riteniamo importante qui inquadrare il fenomeno nella sua giusta dimensione, sottolineando come oggi **nel nostro paese siano presenti solo 47.000 rifugiati, circa l'1,2% del totale degli immigrati.**

Un numero limitato, se confrontato con le concessioni di asilo di altri paesi europei (dati 2008): 582.000 in Germania, 292.000 in Gran Bretagna, 160.000 in Francia, 77.000 nei Paesi Bassi, 77.000 in Svezia. E' difficile quindi comprendere il crescente allarmismo in proposito. Inquadrare il fenomeno nella sua reale dimensione quantitativa (che, per un paese che pretende di essere tra i Grandi, non è 'insopportabile' come si tende invece a far credere) è cruciale per potere conciliare il dovere dell'accoglienza e le reali possibilità dell'Italia. Far salva la lotta alla clandestinità e al contempo assicurare la possibilità di richiedere l'asilo politico e garantire il rispetto dei diritti umani: è una strada doverosa e percorribile.

Difficile è anche comprendere gli allarmismi sulle quantità degli *immigrati provenienti dal mare* nel canale di Sicilia. Essi superano di gran lunga la realtà. **Solo il 5% del totale degli immigrati presenti in Italia, infatti, sono giunti dal mare.** Indubbiamente, anche se limitata, questa grave e disperata realtà non va minimamente sottovalutata e richiede mirati interventi governativi basati sulle convenzioni internazionali, il rispetto dei diritti umani, la ragione e il buon senso. Quest'ultimo dovrebbe prevedere che chi è in pericolo di vita deve essere sempre e comunque soccorso; chi ha diritto di richiedere asilo deve avere la possibilità di poterlo fare senza ulteriori rischi, oltraggi o danni alla sua persona e senza essere respinto in aree dove l'asilo è un diritto negato. I richiami dell'ONU in proposito (in particolare dell'*Alto Commissariato per i Diritti Umani* e dell'*Alto Commissariato per i Rifugiati*) possono anche essere criticati, ma non possono essere ignorati né sottovalutati, negando a priori e sistematicamente ogni addebito. Il valore della persona e della vita umana è, nella nostra cultura e civiltà, prioritario su tutto. Pena l'abbruttimento e la disumanità che, con tanta facilità, rimproveriamo ad altre culture e civiltà.

Nonostante l'ampio spazio mediatico e di scontro politico, il fenomeno dovrebbe quindi riuscire ad essere ricondotto ed esaminato nelle sue reali dimensioni. Anche per poter riuscire a formulare corrette, oltre che regolamentate, politiche di accoglienza, coordinate a livello europeo, nei confronti di persone che hanno sopportato viaggi disumani, con gravi sofferenze, rischiando la vita. Occorre quanto prima e decisamente passare dalla paurosa emotività alla umana razionalità e conciliare la fermezza con il rispetto della vita e dei diritti umani.

Esiste un patto europeo sull'immigrazione: da lì si deve partire per affrontare, sempre più a livello comunitario, questi problemi. Magari guardando anche un po' al futuro - che è il nostro - le cui proiezioni ci mostrano che l'Europa continuerà ad avere assoluto bisogno nei prossimi decenni di vari milioni di lavoratori immigrati.

Considerazioni finali

Ciò che scaturisce dall'analisi sopra esposta è innanzitutto che la pretesa di utilizzare tout court gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, o altri in aggiunta come la 'detax' o la 'Tobin tax', al fine di ridurre nel breve termine i flussi migratori "aiutandoli a casa loro", non prende in considerazione le complessità insite nei fenomeni migratori. Il tema è veramente complesso e va affrontato con gli approfondimenti e la ponderazione necessari, ma soprattutto con la volontà di conoscerlo e capirlo, per governarlo al meglio, non limitandoci all'oggi ma progettando anche il domani. Ridurlo a strumento di propaganda politica enfatizzando solo le problematicità e sollecitando l'emotività e la paura invece della ragione, è segno di pochezza politica e d'incapacità di proporre soluzioni.

Il dispregio del diritto e talvolta delle stesse istituzioni, accompagnato dal menefreghismo e dalle chiusure a riccio sul proprio piccolo mondo da parte di chi dovrebbe assumere l'etica della responsabilità come primo riferimento, sta diventando poco alla volta cultura diffusa in una parte della società italiana, anche giovanile. Cultura del menefreghismo che - non è difficile prevederlo - si ritorcerà presto o tardi contro ogni istituzione e ogni regola di rispetto e di sana convivenza.

Per forza di cose, ci limitiamo qui solo a poche considerazioni sul legame tra migrazioni e aiuti allo sviluppo.

I dati ci mostrano che le più ampie comunità di immigrati in Italia non provengono dai paesi più poveri, con il più basso reddito pro capite e più basso indice di sviluppo umano, ma da quelli, nella scala della povertà, con gli indici di livello medio. Paradossalmente, quindi, il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi più poveri potrebbe portare, in una prima fase, ad un incremento dei flussi migratori.

E' solo con un livello - economico, sociale e culturale - che soddisfi in modo adeguato i bisogni e le aspirazioni personali e familiari, che la spinta all'emigrazione può fermarsi e può al contempo iniziare la tendenza inversa del ritorno. Un livello cioè più alto di quello che, pur essendo medio, porta comunque ad emigrare; un livello che corrisponda almeno a quanto gli immigrati riescono, in termini monetari, a mettere a frutto con l'emigrazione. In parole povere, se un immigrato riesce a guadagnare in Italia 1000 euro mensili, inviandone la metà ai propri familiari, molto difficilmente tornerà nel proprio paese dove un regolare salario è appannaggio di pochi e, quando va bene, arriva a 300 euro. E a questo indicatore economico vanno aggiunti altri fattori decisivi, come la possibilità di una buona educazione per i figli, l'assenza di tensioni e conflitti ecc.

I tempi per giungere ad un simile risultato non potranno essere né immediati né brevi. Saranno comunque corrispondenti all'entità degli impegni politici e finanziari e alle misure concrete che verranno a tal fine adottate, alla loro qualità e programmata stabilità, alla chiarezza dei reciproci obblighi previsti dagli accordi di cooperazione con quei paesi.

Come è stato sottolineato nella premessa, la cooperazione allo sviluppo, collegata alle altre forme di aiuto, pubbliche e private, ai paesi in via di sviluppo (Pvs), può certamente contribuire alla riduzione delle migrazioni nel medio-lungo periodo. Ne è anzi uno dei principali strumenti, che deve essere posto al centro delle strategie e scelte politiche dei prossimi decenni. **Talune condizioni sono però, a nostro avviso, necessarie.**

Ne elenchiamo brevemente alcune, consci dell'ampiezza e dell'articolazione della materia.

1. La "cooperazione" come fondamento dei rapporti internazionali. Gli aiuti ai Pvs vanno inseriti nella più ampia visione politica che fa del dialogo e della cooperazione il fulcro dei rapporti internazionali del nostro paese. E' l'opzione, lontana da politiche di potenza, che l'Italia in varie occasioni ha saputo esprimere al meglio e con positivi risultati. *Cooperazione* nel campo politico, economico, ambientale, della sicurezza e della pace, della globalizzazione e delle sue regole, della lotta alla povertà e quindi degli aiuti allo sviluppo. A questi ultimi, in particolare, deve essere dato ampio spazio: per ragioni di giustizia (premesse indispensabili alla pace) e di doverosa solidarietà, ma anche per ragioni di interesse, immediato e futuro.

2. Solo una seria cooperazione con i paesi più poveri o in difficoltà, a partire da quelli più vicini dell'Africa e del Medio Oriente, può riuscire ad affrontare i problemi delle migrazioni, così come quelli dell'ambiente, del superamento delle tensioni, della globalizzazione, del rispetto dei diritti umani, sociali, politici, del rafforzamento delle democrazie, della sicurezza (nostra innanzitutto). Sono problemi che ci toccano da vicino e che penetrano sempre maggiormente e inesorabilmente le nostre realtà, data anche la prossimità, che non può essere annullata semplicemente ignorandola o chiudendosi dentro le frontiere. La politica dello struzzo, anche se presentata come "popolare" e "a difesa del popolo", produce solo danni, dopo l'effimera sensazione di solida fermezza.

3. Fedeltà agli impegni assunti. L'impegno italiano per la cooperazione allo sviluppo dovrà essere corrispondente alla sfida che abbiamo di fronte. Non si tratta di dare qualche risposta, ma di dare le risposte necessarie, con i dovuti strumenti e risorse. Avere destinato nel 2009 lo 0,09 del PIL per gli aiuti allo sviluppo significa aver raggiunto il livello più basso dai primi anni Ottanta, quando lo stanziamento superava già lo 0,32% del PIL. Una scelta che è ben lontana dall'impegno che l'Italia ha ribadito in sede europea e internazionale di stanziare lo 0,56% del PIL entro il 2010 e lo 0,7% entro il 2015. Un livello di stanziamenti considerato indispensabile per potere iniziare ad affrontare con serietà ed efficacia i problemi del sottosviluppo.

Continuare a rifiutare/rimandare questa assunzione di responsabilità può forse 'convenire' nell'immediato, ma può anche produrre effetti, sugli equilibri mondiali e sugli stessi nostri paesi, che potrebbero nel medio periodo risultare molto preoccupanti. Fa rabbia e scandalizza constatare ripetutamente che i governi sono pronti a spendere enormi risorse (che comunque si trovano) quando obbligati a riparare i danni, mentre sarebbero state necessarie inferiori risorse per prevenire quei danni, in tempo, con le giuste modalità e con risultati duraturi, intervenendo sulle cause.

4. Coordinamento europeo e internazionale. I programmi di aiuto italiani dovranno essere coordinati a livello europeo e internazionale, al fine di rafforzarne la qualità e l'efficacia e di verificarne, nella valutazione di insieme, gli esiti e le correzioni da apportare. L'azione bilaterale dovrà indubbiamente continuare ad esistere perché cooperare significa innanzitutto realizzare un cammino insieme, ma perderebbe di efficacia e risponderebbe forse ad altri

obiettivi se rimanesse scoordinata e isolata rispetto a quanto stanno facendo le altre cooperazioni bilaterali e multilaterali e a quanto programmato a livello regionale nei Pvs.

5. L'imperativo della coerenza. L'impegno con i Pvs dovrà inoltre essere attuato garantendo coerenza alle diverse scelte e decisioni politiche. Ogni sforzo di cooperazione allo sviluppo verrebbe infatti annullato se al contempo le scelte politiche in campo economico, finanziario e commerciale non fossero severamente coerenti con l'obiettivo dello sviluppo.

Rigorosa coerenza è inoltre necessaria riguardo alle politiche dell'accoglienza e dell'integrazione. Non avrebbe alcun senso stabilire rapporti di partnership e di cooperazione con paesi di cui mortifichiamo e offendiamo continuamente, quando non disprezziamo, i cittadini emigrati in Italia. La lotta alla clandestinità, al crimine e a chi lo alimenta, gli stessi respingimenti se legittimi e rispettosi dei diritti umani, possono andare di pari passo con la messa in atto di tutto quanto favorisca l'inserimento nella nostra società di chi vi soggiorna regolarmente, con la sana convivenza e il rispetto, con il dovere di accogliere chi ha diritto all'asilo. Anche ai fini della cooperazione allo sviluppo, una buona integrazione può favorire nel medio e lungo periodo, come si dirà più avanti, occasioni di migliori legami e migliori partnership.

6. Fare sistema: governo, società civile e soggetti privati. Dovranno essere coinvolti non solo i governi e le pubbliche amministrazioni a livello centrale e regionale, ma anche la società civile organizzata e i soggetti privati promotori di sviluppo, sia italiani che dei Pvs. Al pubblico e al privato non-profit dovrà affiancarsi, con finalità diverse dal semplice profitto e dalla penetrazione commerciale, anche il privato profit, chiamato anch'esso ad assumere nuove responsabilità - particolarmente in questa fase della globalizzazione - e a mettere a disposizione risorse, capacità e know how, con particolare attenzione allo sviluppo dell'impresa nei Pvs.

Fare sistema non potrà però significare confusione tra la cooperazione allo sviluppo, che ha specifiche finalità e le altre attività quali il "commercio estero" e la "promozione dell'internazionalizzazione delle imprese". Queste, pur fondamentali e indispensabili per la nostra economia, vanno tenute distinte: diverse ne sono infatti le finalità, centrate innanzitutto sull'interesse e lo sviluppo della produzione e delle potenzialità italiane. Potranno essere individuate vantaggiose sinergie, ma sempre nella chiarezza che l'azione di cooperazione deve produrre sviluppo vero e diffuso nel paese in cui si interviene.

7. Valorizzare l'esistente. La logica di sistema, finalizzata alla massima efficacia, impone anche che si valorizzi quanto già esiste in strumenti e iniziative che possano contribuire allo sviluppo. Importanza andrebbe data in particolare agli stessi immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese. Va ricordato in proposito che nel 2008 sono state aperte in Italia da immigrati non UE ben 36.694 nuove imprese individuali. E' stato così raggiunto il numero di 240.594 imprese registrate al 31 dicembre 2008, 15.187 in più rispetto al 2007, pari a + 6,7%. Le imprese con titolare immigrato non UE hanno rappresentato il 7% delle 3.432.916 imprese registrate in Italia che, complessivamente, hanno invece visto nel 2008 una variazione negativa pari a - 0,9% rispetto al 2007. Marocco, Cina, Albania, Senegal, Tunisia, Egitto, ex Jugoslavia, Bangladesh, Nigeria, Pakistan sono i primi paesi nella classifica delle provenienze dei titolari.⁹

8. Anche le rimesse di denaro alle famiglie in patria possono costituire, se ben indirizzate, un importante fattore di sviluppo. I dati sono sorprendenti: gli immigrati inviano annualmente dall'Italia ai propri paesi una quantità di denaro pari a 6,4 miliardi di euro, pari

⁹ Fonte: Dati Unioncamere su rilevazioni trimestrali sul Registro delle imprese.

allo 0,41% del PIL nazionale. Dopo anni di crescita a due zeri, lo scorso anno la corsa delle rimesse è rallentata, registrando un aumento di appena il 5,6% rispetto al 2007, con un incremento in termini assoluti di 283 milioni di euro.¹⁰

Confrontato con gli stanziamenti pubblici italiani per la cooperazione allo sviluppo, meno dello 0,1% del PIL nel 2009, questo dato dovrebbe creare imbarazzo. Esso rappresenta indubbiamente una realtà che andrebbe meglio valorizzata.

Promozione di imprenditoria diffusa, utilizzando in particolare lo strumento del microcredito, interazione dei migranti in Italia con le comunità di provenienza in un'ottica di co-sviluppo, impiego degli stessi immigrati nei progetti di cooperazione e nelle iniziative di rafforzamento della società civile, valorizzazione delle loro stesse iniziative ... sono solo alcune delle possibilità da prendere in considerazione.

9. Cooperazione territoriale istituzionale. La così detta “cooperazione decentrata” va riferita innanzitutto al decentramento del partner con cui si coopera. Istituzioni, cioè, non al livello centrale, ma a quello regionale e territoriale. Uno degli errori della cooperazione pubblica allo sviluppo è stato quello di concentrare quasi tutto l'aiuto sui governi centrali (anche l'UE ha adottato abbondantemente questa scelta con il “budget support”), senza al contempo preoccuparsi di verificare che tale aiuto venisse distribuito sul territorio, coinvolgendo - nei vari settori - le amministrazioni e le realtà periferiche, quelle più bisognose. Se non è diffuso, non può essere vero sviluppo. Lo sarà solo per poche élites.

Lo strumento utile, da prendere in considerazione e valorizzare nei prossimi decenni, è la cooperazione tra Regioni italiane e Regioni dei Pvs, in particolare quelle con forti rapporti migratori. Non deve però trattarsi – come è spesso accaduto finora – di azioni limitate e puntuali e di impegni temporalmente brevi, senza alcuna visione strategica di lunga durata. Il rapporto deve invece tradursi in un cammino congiunto per un programma di crescita e sviluppo comune e di lunga durata, almeno due-tre decenni. Si tratta di conoscersi e crescere insieme in un rapporto di partnership di qualità, che coinvolga ampiamente le istituzioni pubbliche e private all'interno delle Regioni.

10. Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo. I temi dell'immigrazione e della cooperazione allo sviluppo evidenziano entrambi una complessità che tocca, articolandosi quasi senza limite, i paesi di partenza e di arrivo con le rispettive problematiche, i rapporti internazionali, la globalizzazione e le sue regole, il sistema economico, i rapporti commerciali, i valori quali la giustizia, la pari dignità degli esseri umani e la solidarietà, i diritti umani, il valore assoluto della vita, il presente e il futuro, la sicurezza, la pace... Nell'ultima dozzina di anni si è riflettuto molto sulla cooperazione allo sviluppo. Molte iniziative di dibattito e di approfondimento si sono susseguite. Manca però, dal lontano 1985 una Conferenza nazionale promossa dalle Istituzioni governative, al fine di fare il punto, cercando di esaminare il passato ma soprattutto di guardare, attraverso il presente, al medio-lungo periodo e alla complessità che ci sta di fronte e che va conosciuta e governata al meglio.

La prima Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo si è tenuta dall' 1 al 4 dicembre 1981. Quattro anni dopo, si era già sentita l'esigenza di una seconda conferenza, dati i cambiamenti intervenuti. Essa si è svolta dall' 11 al 13 giugno 1985. I cambiamenti di quegli anni sono ben poca cosa rispetto a quelli avvenuti nei venti anni successivi. Si sente ormai la necessità, l'indispensabilità di un approfondito dialogo e confronto politico, basato su attente analisi, valutazioni settoriali e strategiche, che rispecchino la complessità dell'attuale realtà, comparando la nostra con quella degli altri paesi, con un serio confronto delle varie posizioni e

¹⁰ Fonte: Fondazione Leone Moressa, Venezia-Mestre

proposte, guardando all'oggi ma anche e soprattutto al futuro e ai grandi problemi che abbiamo e avremo di fronte, anche in relazione alle nuove e diversificate realtà dei paesi più poveri... Il confronto non può più essere limitato all'una o l'altra forza politica o l'uno o l'altro attore coinvolto, ma deve essere voluto e promosso solennemente dalle istituzioni governative ed in particolare dal Ministero degli Affari Esteri. Dovrà essere aperto ad analisi, idee, critiche, proposte, approfondimenti per valutare e migliorare l'azione di cooperazione allo sviluppo, inserendola nella complessa realtà nazionale e internazionale dei nostri giorni. Confronto da realizzarsi quanto prima: già nel 2010.

Dieci brevi indicazioni. Né esaustive né complete, ma che vorremmo fossero approfondite e su cui chiediamo contributi di riflessione, analisi e proposta da parte di chiunque. Si tratta infatti di una materia che richiede non solo approfondimento ma anche ampio coinvolgimento e partecipazione.

comunicazione@intersos.org

The logo for INTERSOS, featuring the word "INTERSOS" in a blue, sans-serif font. The letter "O" is replaced by a stylized globe icon.

Via Nizza 154

00198 Roma

06.8537431

intersos@intersos.org

www.intersos.org