

RITORNO AL FUTURO:

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

Realizzato da **FOCSIV** e

Il documento è a cura di Andrea Stocchiero, policy officer FOCSIV e coordinatore di ricerca del CeSPI.

Si ringraziano per le informazioni e le discussioni Alice Fanti di CEFA, Simona Guida di CISV, Francesco Farnesi e Federico Filipponi di ENGIM, Lorenzo Coslovi e Sebastiano Ceschi di CeSPI.

Contatti:

Andrea Stocchiero (policy@focsiv.it)

Pubblicato da FOCSIV, Via San Francesco di Sales, 00165, Roma, Italia.

Il documento è disponibile sul sito

www.focsiv.it

Impaginazione ed editing: Francesca Novella - ufficio policy FOCSIV e Marta Francescangeli - ufficio comunicazione FOCSIV

FOCSIV è la più grande Federazione di Organismi di Volontariato Internazionale di ispirazione cristiana presente in Italia. Oggi ne fanno parte 69 Organizzazioni, che contano 5.300 Soci, 398 gruppi d'appoggio in Italia e oltre 30.000 persone tra aderenti e sostenitori. Sono oltre 600 i volontari espatriati nei nostri 470 progetti di sviluppo e circa 3.000 gli operatori locali. In Italia più di 5.000 volontari collaborano alle iniziative promosse sui territori e nella gestione dei progetti nei PVS. Impegnata dal 1972 nella promozione di una cultura della mondialità e nella cooperazione con le popolazioni dei Sud del mondo, FOCSIV contribuisce alla lotta contro ogni forma di povertà e di esclusione, all'affermazione della dignità di tutto l'uomo e di tutti gli uomini, alla tutela e promozione dei diritti umani e alla crescita delle comunità e delle istituzioni locali, in coerenza con i valori evangelici e alla luce della Dottrina Sociale della Chiesa. Dalla sua nascita FOCSIV, con i suoi 65 Soci, ha impiegato oltre 16.000 volontari che hanno messo a disposizione delle popolazioni più povere il proprio contributo umano e professionale. Si tratta di un impegno concreto e di lungo periodo in progetti di sviluppo nei settori socio-sanitario, agricolo, educativo-formativo, di difesa dei diritti umani e rafforzamento istituzionale.

Stampato ad Aprile 2014

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

Indice

RITORNO AL FUTURO:	1
1 Introduzione	4
2 Lezioni apprese dalle esperienze di gestione di progetti di ritorno volontario, dei migranti	6
3 Per un approccio coerente e complementare tra politica migratoria e di cooperazione, con riferimento ai ritorni volontari	12
4 Conclusioni	15

1 | Introduzione

Focsiv (Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario) in collaborazione con il CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) ha analizzato alcune esperienze di organizzazioni non governative socie (CEFA, CISV ed ENGIM), con un approccio auto-valutativo di carattere strategico. Lo scopo è stato quello di individuare punti di forza e di debolezza dei progetti cosiddetti di ritorno volontario assistito in modo strategico, e cioè nel quadro di un più ampio rapporto tra politiche migratorie e politiche di cooperazione secondo una visione orientata al co-sviluppo.

L'analisi assume una prospettiva etica fondata sulla Dottrina sociale della chiesa, e quindi sul riconoscimento della dignità umana della persone, di tutte le persone, tra cui i migranti, sul ruolo centrale della famiglia e della sussidiarietà tra sistema sociale, pubblico e di mercato, nel dare risposte ai bisogni umani, in una società sempre più complessa.

Altro assunto di base è la considerazione politica che il ritorno assistito non può essere concepito come una misura a sé stante, avulsa dal contesto, e funzionale al controllo delle frontiere¹, ma deve essere parte coerente di un quadro più complessivo rivolto al co-sviluppo, **per un ritorno aperto al futuro**. Nel quale interagiscono obiettivi e interessi di diversi attori, in primis il migrante e la sua famiglia, quindi la comunità locale, il paese di emigrazione e quello di origine.

La questione da affrontare è come definire politiche che si avvicinino il più possibile al soddisfacimento di obiettivi di sviluppo, del bene comune, di tutti, a partire dai migranti e dalle loro famiglie. In tal senso anche la concettualizzazione del ritorno (inteso come ritorno definitivo) va inserita in uno spettro più ampio di scelte migratorie e relazioni tra paese di emigrazione e di origine. Va infatti chiarito il senso dei progetti di ritorno, innanzitutto rispetto al principio della dignità umana e delle opportunità di sviluppo umano integrale dei migranti e delle loro famiglie, e in secondo luogo rispetto al dato di fatto della vita transnazionale di queste famiglie. Famiglie che non concepiscono la scelta migratoria come un processo lineare perché il contesto di vita è

¹ "Lo strumento del ritorno ha pertanto assunto un ruolo funzionale rispetto al controllo delle frontiere, ed è stato utilizzato specialmente in maniera coatta verso coloro che non presentano (o non presentano più) le caratteristiche idonee alla permanenza sul territorio. Questa accezione del ritorno è riflessa nelle disposizioni normative che, sia a livello europeo sia a livello nazionale, fanno della lotta alla clandestinità uno dei pilastri della politica migratoria. (pag. 49 di European Migration Network (a cura di), "Minori non accompagnati, Ritorni assistiti, Protezione nazionale", Secondo rapporto EMN Italia, Ministero dell'Interno e Idos/dossier statistico immigrazione, Marzo 2010.

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

altamente precario e non consente scelte definitive. Famiglie che si dividono e si riuniscono a seconda delle opportunità esistenti e mutanti nel tempo².

Sulla base di queste assunzioni e considerazioni, si sono analizzate alcune criticità dei progetti di ritorno in Albania, Tunisia e Marocco, e Senegal, e sono state individuate necessità di cambiamento delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo per renderle più coerenti e complementari tra di loro.

La definizione delle scelte politiche può essere resa più analiticamente circostanziata sulla base dell'incrocio di due variabili determinanti per il successo del ritorno in un'ottica di co-sviluppo: la motivazione e scelta del migrante e della sua famiglia, e il contesto politico, socio-economico e culturale del paese di origine, e di emigrazione. Sono possibili infatti diverse complementarietà tra politica migratoria e di cooperazione allo sviluppo a seconda delle diverse interazioni tra le due variabili.

Infine sono avanzate delle conclusioni con elementi di riflessione e proposte di azione politica che riguardano il livello nazionale, dell'Italia e dei paesi di origine, e il livello Europeo, considerato il suo approccio focalizzato solo sul rientro di immigrati irregolari.

² Si veda a questo proposito lo studio di Claudia Pedone e Sandra Gil Araujo (a cura di), "Políticas públicas, migración familiar y retorno de la población migrante latinoamericana en Cataluña: una perspectiva transnacional", Consorci Institut d'Infància i Món Urbà, 1a edició Abril 2013

2| Lezioni apprese dalle esperienze di gestione di progetti di ritorno volontario dei migranti

Le esperienze qui brevemente commentate sono relative a **progetti di sostegno al ritorno volontario** sostenuti dal Fondo Europeo Rimpatri gestito dal Ministero degli interni. In particolare, queste esperienze³ hanno previsto il sostegno pubblico al ritorno volontario di persone e famiglie quali soggetti vulnerabili per crisi di carattere economico e sociale. Le esperienze condotte nel 2011, 2012 e 2013, in Albania, Marocco, Tunisia e Senegal, hanno assistito il ritorno di 144 persone (almeno il triplo sono stati coinvolti per la selezione), per lo più giovani disoccupati, ma anche giovani provenienti dalle case circondariali, in generale uomini, pochi casi di donne, considerate le tipologie prettamente maschili di alcune di queste migrazioni.

Per altre cause emergenziali e sociali come quelle di carattere sanitario, o che riguardano soggetti come i minori non accompagnati, le donne vittime di tratta, i richiedenti asilo, e altri, esistono progetti specifici che sono gestiti da enti come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Si ricorda peraltro che nel caso italiano, fino a che è rimasta in vigore la penalizzazione dell'illegalità con il reato di clandestinità, non è stata applicata la "direttiva ritorno" dell'Unione europea con riferimento ai migranti in condizione di irregolarità.

E' possibile fotografare nelle esperienze progettuali almeno **tre tipologie di migranti di ritorno volontario**: 1) quelli che decidono di tornare avendo raggiunto lo scopo del loro progetto migratorio; 2) quelli che decidono di tornare trovandosi in condizioni di precarietà economica, ad esempio a causa dell'attuale crisi, ma che comunque hanno già maturato qualche risparmio e investimento nel paese di origine; 3) quelli che sono particolarmente vulnerabili, a rischio di irregolarità, e con un progetto migratorio sostanzialmente fallito. Le prime due tipologie hanno delle prospettive di reinserimento socio-economico, mentre la terza risulta particolarmente bisognosa di assistenza.

Il **procedimento** prevede la redazione di candidature che il Ministero degli interni (prossimamente le prefetture) deve controllare (nel caso esistano pendenze penali ostative) per poter poi consentire l'accesso ai servizi di accompagnamento e al sussidio. Vengono realizzate delle indagini familiari e sul contesto. Le persone ricevono un sussidio fino a 2000 euro per tornare (precedentemente erano fino a 3000 euro) e servizi di accompagnamento per la preparazione al ritorno e la reintegrazione sociale ed economica. I servizi non hanno una prospettiva di medio-lungo periodo, ma di copertura di bisogni contingenti. Comunque la **presenza stabile in loco** di strutture degli enti che gestiscono i progetti, l'integrazione con progetti di cooperazione allo

³ Si tratta dei progetti REMIDA 1 e 2, e Odisseo 1 e 2.

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

sviluppo, garantiscono la possibilità di mantenere le relazioni con i migranti e le loro famiglie nel paese di origine, e di poter in qualche modo continuare ad appoggiarli. D'altra parte se la procedure concedessero al migrante di andare **nel paese di origine una o due volte prima del ritorno definitivo**, in modo da prepararlo e verificarne le condizioni, si potrebbe avere una maggiore garanzia di successo.

I progetti sono di **carattere assistenziale e difficilmente di co-sviluppo**, nel senso di valorizzazione delle competenze dei migranti ai fini dello sviluppo umano proprio e del paese di origine. Questo dipende comunque molto dai contesti di riferimento, nel caso dell'Albania ad esempio si registra un buon reinserimento con l'avvio di attività di lavoro autonomo che traggono vantaggio dall'esperienza realizzata dai migranti in Italia, soprattutto nel settore edile e dell'artigianato, e in ambito rurale. L'ambito rurale è anche importante nel caso Senegalese, dove i migranti di ritorno investono con le loro famiglie e comunità in estensioni agricole e in miglioramenti tecnici. Lo stesso non può dirsi nel caso tunisino e marocchino, dove il contesto locale è più difficile, e l'impatto rimane circoscritto alla famiglia.

Queste persone tornano nelle loro comunità di origine con poche **prospettive**, salvo quelli che lo fanno avendo terminato il proprio progetto migratorio. Alcuni avviano piccole attività di lavoro autonomo, che consentono almeno una sopravvivenza quasi dignitosa. Il progetto consente di dare un minimo di sostenibilità al ritorno nel breve termine. **La famiglia** rimane come il soggetto fondamentale di accoglienza e appoggio nel medio e lungo termine. Il reinserimento del migrante nella società e nell'economia del paese di origine è facilitato dalla famiglia, soprattutto nel caso in cui essa è stata in grado di investire le rimesse del migrante nel miglioramento delle condizioni di vita e in attività economiche locali. Molte volte però la famiglia è da sola perché nei paesi di origine non esiste una rete di welfare locale solida. I progetti hanno un compito importante da svolgere nel lavorare non solo con i migranti ma anche con le loro famiglie.

Per il reinserimento sarebbe naturalmente essenziale poter contare su **una rete di welfare** a livello locale, con scuole, ospedali, uffici del lavoro, accesso al credito, ... Ma i servizi sono deboli e scarsi. In alcuni paesi come l'Albania l'accesso al credito è molto difficile per gli alti tassi e la necessità di portare garanzie al prestito. Le ONG hanno quindi un valore aggiunto nel momento in cui sono un presidio stabile, conoscono il territorio di reinserimento e contribuiscono a sostenere la rete locale di servizi. In tal senso **la cooperazione allo sviluppo** locale per finalità sociali ed economiche è un importante complemento per l'efficacia del reinserimento.

I progetti di ritorno hanno **un costo relativamente alto**. Si tratta infatti di garantire un accompagnamento personalizzato. Il costo corrisponde nella maggior parte dei casi ad una efficacia dell'intervento, nel senso dell'effettivo ritorno del migrante e di **un alto grado di soddisfazione** di queste persone per i servizi ricevuti. Il costo, inoltre, può



essere razionalizzato se l'ente gestore ha già una presenza e una rete di rapporti nel paese di origine, ed è comunque sempre inferiore a quello delle espulsioni coatte. Nelle foto inserite nel testo si possono vedere alcuni dei migranti di "successo", che hanno potuto accedere ai servizi e aprire delle attività di lavoro autonomo.

Il numero⁴ delle persone accompagnate al reinserimento è basso (da poche decine a un centinaio di persone) per diversi motivi, tra questi:

- la piccola dimensione delle risorse e quindi dei progetti, che non consentono di offrire un percorso completo di ritorno e reinserimento;
- il loro limite temporale (un anno è un periodo troppo breve per ottenere risultati, date le difficili condizioni dei

beneficiari e dei contesti)⁵,

- la difficoltà di pubblicizzazione delle misure di reinserimento, anche a causa della dispersione e frammentazione delle nazionalità di immigrati sul territorio italiano (soprattutto in alcuni casi, come quello albanese),
- lo scarso incentivo (che si deve commisurare anche al diverso livello del costo della vita nei diversi paesi, per cui ad esempio un sussidio di 2000 euro è di scarsa entità in un contesto come quello Albanese, mentre sono sufficienti in Senegal per contribuire ad avviare una piccola attività di lavoro autonomo),
- le difficoltà di carattere psicologico e di contesto,
- il timore che il rimpatrio sia considerato come una espulsione,

⁴ Ricordiamo che dal 1991 al 2009 sono stati registrati 7.778 casi di ritorni assistiti, che comprendono tutte le diverse categorie, tra cui le emergenze umanitarie nei Balcani. (EMN, op.cit., pag. 63), Altri studi mettono in evidenza la scarsa incidenza dei programmi pubblici di sostegno al ritorno, come ad esempio: William Mejia Ochoa e Yeim Castro, "Retorno de migrantes a la Comunidad Andina", Fundacion Esperanza, 2012.

⁵ Un caso di successo è stato il progetto Welcome Again:Reinsertion of Migrants che ha avuto una durata di 3 anni e che ha coinvolto oltre 500 beneficiari (pag. 96, EMN op. cit.)

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

- la sostanziale perdita dei contributi pensionistici versati,
- il senso di vergogna e fallimento che accompagna un ritorno senza risorse economiche e senza "onori".

L'**incentivo pecuniario** non determina la scelta del ritorno, ma semmai la anticipa, soprattutto per quei migranti che avevano già in previsione di lasciare l'Italia. Come già evidenziato ancora negli anni '80 da alcune ricerche condotte sui programmi di ritorno tedeschi rivolti agli immigrati turchi. D'altra parte il sussidio di 2000 euro potrebbe anche essere concepito come un povero risarcimento della sostanziale **perdita dei contributi versati in Italia**, e che difficilmente il migrante potrà recuperare.

Come già indicato, la gran parte delle persone che hanno avuto accesso al ritorno volontario sono uomini e in alcuni casi donne sole, che hanno perso il lavoro e vivono situazioni di degrado, hanno **basse qualificazioni**, e quindi non rappresentano un capitale umano importante per i governi dei paesi di origine e in generale per lo sviluppo locale.

I **paesi di origine** in generale non hanno attenzione verso queste persone, non vi sono programmi di reinserimento. In alcuni casi, come in Tunisia, a fronte di una retorica governativa che garantisce il diritto al



ritorno come libera scelta del migrante, i programmi di ritorno volontario mantengono agli occhi dei governi dei paesi di origine una certa dose di ambiguità. Mentre da un lato se ne saluta con favore la dimensione assistenziale (necessaria nel caso di categorie vulnerabili), dall'altro si guarda con diffidenza alla reale finalità di tali programmi, che appaiono in buona sostanza funzionali al rafforzamento di una politica di respingimento e allontanamento.

In generale, i governi locali sono più rivolti a sostenere i diritti degli emigrati all'estero, il ritorno e circolazione di migranti con qualificazioni, come studenti, ricercatori, professionisti, imprenditori. In Albania il governo ha dei programmi di appoggio al ritorno ma sono focalizzati sui migranti con alte competenze, ad esempio quadri

amministrativi, e su casi particolari come il ritorno di famiglie dalla Grecia i cui figli devono apprendere la lingua albanese. Comunque non esiste una politica effettiva e ampia sul ritorno. Lo stesso si può dire per la Tunisia, il Marocco e il Senegal. L'eccezione è l'Ecuador che ha una specifica politica a favore dei ritorni, che prevedono supporto istituzionale e piccoli finanziamenti per iniziative di lavoro autonomo e imprenditoriale, potendo anche trasportare dall'Italia attrezzature e macchinari.

Diversi migranti vulnerabili sperimentano un doppio **abbandono**: quello del paese dove hanno lavorato, che li lascia soli e di fatto li allontana con un minimo sussidio, e quello del paese di origine che non li riconosce come soggetti che hanno diritto al reinserimento. A questo si può aggiungere in alcuni casi anche l'abbandono o la diffidenza della famiglia e comunità allargata che vede in loro dei falliti. Le persone che ritornano cercano infatti di non parlare della loro esperienza. Le persone o

famiglie che tornano sono portatrici di un **progetto migratorio fallimentare** e sperimentano perciò una pressione psicologica personale. Queste persone provano vergogna verso sé stessi e la propria famiglia. Per cui alle volte hanno anche bisogno di una assistenza psicologica. In altri casi si è invece registrata **una volontà di riscatto** e di dimostrare quanto appreso in Italia, per migliorare il benessere della famiglia di origine.



Chi torna perde il **permesso di soggiorno**. L'incentivo pecuniario e assistenziale viene quindi in parte compensato dalla penalizzazione dovuta alla perdita del permesso di soggiorno. Diversi immigrati decidono allora di non accedere al ritorno, sperando fino all'ultimo in un'opportunità di lavoro in Italia. D'altra parte chi è in possesso di una **carta di soggiorno** non può accedere ai progetti di ritorno volontario assistito perché, secondo una semplificazione operata dalle attuali procedure, il permesso di lunga durata è considerato indice di avvenuta integrazione e di conseguenza di non appartenenza a categorie vulnerabili. Ma questo non corrisponde sempre alla realtà: esiste infatti un elevato e costante grado di precarietà, acuitosi in questi anni di crisi anche per le persone soggiornanti di lunga durata.

Si ricorda inoltre che, con l'inserimento del **reato di clandestinità** a seguito del decreto sicurezza del governo Berlusconi, i migranti irregolari non hanno più potuto accedere

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

ai progetti di ritorno. La loro condizione penale li escludeva dalla possibilità di ricevere un aiuto pubblico. Con la depenalizzazione a reato amministrativo nel gennaio del 2014 anche gli irregolari sono diventati potenziali beneficiari. In realtà, nella maggior parte dei casi, i progetti sono rivolti a migranti regolari ma a rischio di diventare irregolari per la perdita del contratto di lavoro.

E' quindi **necessario rivedere la normativa**, se si vuole che i progetti di rimpatrio volontario abbiano un più alto successo. Ciò significa riformare la Bossi-Fini facendo saltare il vincolo rigido del permesso al possesso di un contratto di lavoro, consentendo un certo grado di mobilità regolare, allargare agli irregolari l'accesso ai progetti di ritorno, così come ai migranti soggiornanti di lunga durata.

Rimane inoltre una differenziazione tra le persone dei paesi che hanno bisogno del



visto per entrare in Italia e quelli a cui invece non è richiesto (come nel caso dell'Albania). Nel primo caso la perdita del permesso di soggiorno abbinata alla necessità di ottenere il visto per rientrare in Italia è più penalizzante che nel secondo caso. D'altra parte, in linea teorica, se l'approccio fosse centrato sullo

sviluppo umano della persona, dovrebbe essere concessa la possibilità di circolare liberamente, a prescindere dalle sovranità nazionali. Non essendo così, si potrebbe immaginare almeno che ai soggetti rientranti per motivi di vulnerabilità siano concessi visti speciali per continuare a mantenere i rapporti con l'Italia, con le reti sociali con cui sono venuti in contatto, e che possono presentare maggiori opportunità di reinserimento rispetto a quelle del paese di origine.

Si tratta quindi di adottare una prospettiva transnazionale aperta che corrisponde al principio del rispetto della dignità umana. Ciò avrebbe un effetto immediato e importante anche sul grado di partecipazione e di adesione a tali progetti da parte dei governi centrali e delle autorità consolari dei paesi di origine, oltre che determinare una maggiore adesione ai piani di ritorno assistito.

3| Per un approccio coerente e complementare tra politica migratoria e di cooperazione, con riferimento ai ritorni volontari

Da queste note è possibile estrapolare alcune considerazioni ed elementi utili per la definizione di una politica sui rientri in **un quadro di riferimento coerente e complementare** tra politica migratoria e politica di cooperazione con i paesi di origine. In effetti i ritorni volontari dei migranti presentano, dal punto di vista italiano, una dimensione interna ed esterna: interna perché la decisione e la preparazione del ritorno si attuano in Italia, ed esterna perché la sua realizzazione prosegue e coinvolge il paese di origine. La politica migratoria che sostiene il ritorno comprende e si deve complementare quindi con la cooperazione con il paese di origine. D'altra parte, la dimensione interna ed esterna sono intrecciate, e non possono essere disgiunte, anche perché la scelta dei migranti e delle loro famiglie ha un carattere transnazionale. Il processo e le attività si realizzano contemporaneamente in Italia e nei paesi di origine. L'approccio della politica migratoria e di cooperazione deve essere **transnazionale** perché corrisponde ad una vita del migrante che è di fatto di carattere transnazionale, dipanandosi nelle relazioni che intrattiene con la famiglia e le istituzioni del paese di origine, e contemporaneamente con il contesto italiano. L'approccio dovrebbe rispondere al principio del **co-sviluppo** che le Nazioni Unite hanno esemplificato nella cosiddetta **triple win**, e cioè di una politica che dovrebbe condurre ad una triplice vincita per i tre principali attori: per il migrante e la sua famiglia che trovano una risposta ai bisogni di ritorno, per il paese di residenza che riduce un costo sociale dando supporto al migrante, e per quello di origine che reintegra un suo cittadino magari con prospettive di reinvestimento economico ma anche socio-culturale. Come si è visto dalle lezioni apprese la effettiva realizzazione di questo principio è di difficile adempimento. **Sono necessari cambiamenti nelle politiche** migratorie e di cooperazione, per renderle più coerenti e complementari, e quindi più efficaci rispetto all'obiettivo del co-sviluppo o della triple win.

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

Per capire quali possono essere questi cambiamenti e per identificare alcune indicazioni e proposte per il futuro, può essere utile adottare **un approccio di carattere analitico che tenga conto delle diverse variabili in gioco**⁶. Le lezioni apprese consentono di enucleare alcune delle variabili determinanti. Tra queste qui si propongono quelle riferite: al **contesto** locale politico, sociale ed economico del paese di origine, che può essere più o meno favorevole al reinserimento del migrante; e alla **motivazione e capacità del migrante e della sua famiglia** di impegnarsi in un processo di ritorno che può essere più o meno vocato al co-sviluppo. Le due variabili corrispondono ad un'analisi focalizzata sull'interazione tra agente/attore e struttura politica e socio-economica nella quale si muove.

L'interazione tra queste variabili può essere esemplificata in ascisse e ordinate di un diagramma, i cui incroci definiscono delle situazioni e condizioni da cui è possibile ricavare delle indicazioni di scelta politica. Emergono 4 situazioni e condizioni paradigmatiche che possono orientare la scelta di politiche migratorie e di cooperazione tra loro coerenti e complementari.

La prima situazione è quella che corrisponde alla triple win: le condizioni del paese di destinazione e di origine sono favorevoli al reinserimento e corrispondono alla motivazione pro-attiva del migrante e della sua famiglia. Le reti sociali ed economiche funzionano e sono pronte a rispondere con servizi adeguati ai bisogni del migrante. In tal caso i progetti di ritorno possono essere particolarmente "leggeri" e orientati semplicemente a informare e accompagnare il migrante a trarre vantaggio delle condizioni esistenti, potendo avere anche l'ambizione di coinvolgere un numero importante di beneficiari. Si tratta quindi di offrire interventi puntuali e di breve periodo orientati al lavoro e all'impresa.

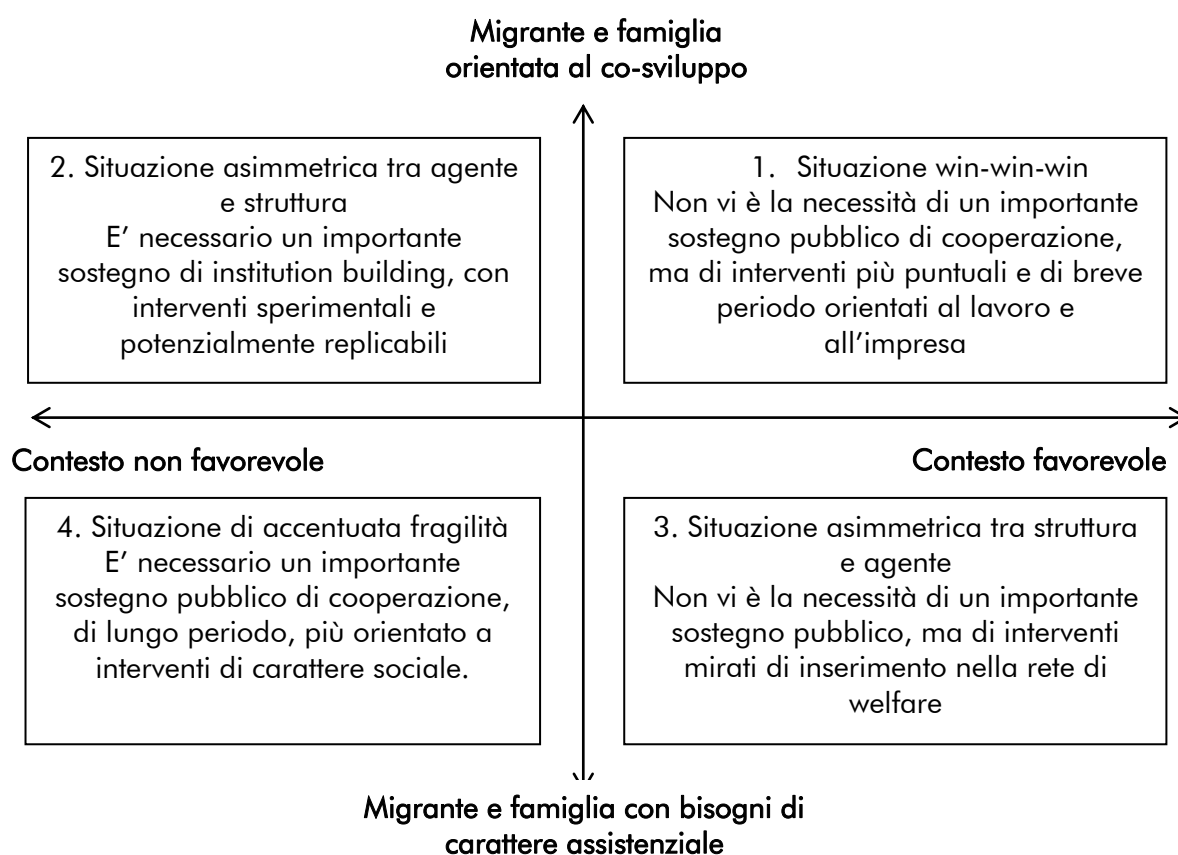
La seconda situazione mostra una asimmetria tra motivazione pro-attiva dell'agente e struttura non efficiente. Se il contesto non è favorevole, risulta necessario un intervento di cooperazione allo sviluppo, di rafforzamento delle istituzioni e delle capacità delle reti sociali ed economiche, per creare nel tempo le condizioni adeguate al sostegno alla famiglia e al reinserimento del migrante. I progetti di ritorno in questo caso hanno un senso se rappresentano delle sperimentazioni di percorsi, utili per orientare meglio le politiche di cooperazione, e se sono in prospettiva potenzialmente replicabili.

La terza situazione presenta una asimmetria inversa: le condizioni strutturali sono favorevoli ma è l'agente, il migrante e la sua famiglia, che risultano passivi con forti bisogni di carattere assistenziale. In tal caso se da un lato non appaiono necessari interventi importanti di cooperazione allo sviluppo, dall'altro risultano indispensabili azioni mirate di accompagnamento personalizzato per l'inserimento nella rete di welfare transnazionale.

⁶ Per una serie di analisi sui processi di ritorno, le loro caratteristiche, le politiche e le variabili in gioco si veda il programma di ricerca MIREM, www.mirem.eu),

La quarta situazione di accentuata fragilità è quella peggiore, dove alla condizione di "minorità" del migrante e della sua famiglia, corrisponde un contesto non favorevole. In tal caso risulta necessaria una importante attività di cooperazione strutturale e di lungo periodo, mentre i migranti e le famiglie vanno sostenuti sempre con azioni mirate almeno per un accesso a un welfare minimo.

Ovviamente le situazioni concrete si collocano in punti diversi a seconda dei contesti. L'analisi va quindi raffinata per paesi e territori, tipologie di migranti.



RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

4| Conclusioni

In conclusione si presenta di seguito una serie di orientamenti per strutturare una politica sui ritorni orientata al co-sviluppo, e nella quale comprendere le diverse tipologie e opportunità. Questo mentre la Commissione europea presenta il suo rapporto sulla politica dei ritorni⁷ che continua ad essere centrata sul ritorno di migranti irregolari, promuovendo quello volontario rispetto a quello forzato, e in alternativa alla detenzione. D'altra parte nella stessa comunicazione si riconosce come la politica dei ritorni debba essere considerata in un approccio globale, il *Global Approach on Migration and Asylum*, il cui primo punto è la cooperazione con i paesi di origine e la *"integration of foreign policy aspects into the EU migration policy and ensuring linkages between the internal and the external dimensions"* (pag. 7), La prospettiva della Commissione, che risponde alle sensibilità della maggior parte dei governi dei Paesi membri, continua però ad essere centrata solo sulla questione della irregolarità, usando l'attenzione verso i paesi di origine e le opportunità di sviluppo⁸ in modo strumentale, come mezzo per negoziare la riammissione.

1. **Per un approccio globale.** La politica deve concepire un cesto di misure per un ritorno degno e umano dei migranti, nel quadro di uno sviluppo umano integrale, commisurato ai diversi bisogni e alle diverse opportunità, legate alle motivazioni, alle capacità e ai contesti. La politica non può essere confinata a misure di sicurezza, controllo e ritorno forzato. Occorre piuttosto cambiare verso, concependo i ritorni in un'ottica di co-sviluppo e di welfare transnazionale.

Questo tenendo in conto anche una considerazione di politica estera e relazioni internazionali. I paesi di ritorno considerano il ritorno come parte di una negoziazione più ampia delle politiche migratorie con i paesi di destinazione. Esiste la chiara percezione di un rapporto dove gli interessi e gli accenti collidono tra il paese di origine che è interessato a favorire l'emigrazione e la valorizzazione del migrante per poter accedere alle sue risorse e per ridurre la pressione interna sul mercato del lavoro, e il paese di destinazione che invece è più preoccupato di contrastare le migrazioni illegali, selezionare quelle regolari, e favorire il ritorno

⁷ European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014) 199 final, Brussels, 28.3.2014

⁸ "Care will be taken to ensure that cooperation on return, readmission and reintegration issues is part of a balanced and consolidated EU policy towards a non-EU country, based on shared interest, e.g. linked to enhanced mobility provisions and other policy areas such as trade, enterprise and industry" (pag 9, EC, op.cit.)

definitivo per ridurre anch'esso la pressione interna di un'opinione pubblica preoccupata di presunte invasioni. Tutto ciò in un'ottica di breve periodo e quindi senza alcuno sguardo allo sviluppo sia dell'Italia che dei paesi di origine. Paesi di origine che, a loro volta, hanno una forte avversione a trattare i ritorni forzati, mentre invece sono molto più aperti ad appoggiare il ritorno produttivo dei migranti, sottovalutando comunque l'importanza del capitale umano e relazionale dei migranti e il ruolo delle famiglie.

2. **Includere tutte le diverse forme di ritorno**, come anche quelle virtuali e più orientate verso lo sviluppo, i ritorni circolari e non solo quelli definitivi (o supposti tali), i ritorni temporanei. Relativizzando quindi il concetto di ritorno in termini piuttosto di mobilità, essendo più aderente alle condizioni e alle scelte di vita transnazionali delle famiglie dei migranti.
3. **Rafforzare la conoscenza** dei migranti, delle loro famiglie, dei bisogni e dei contesti, andando oltre profili e schede paese generiche, con scarsi approfondimenti, e **rafforzare la rete dei servizi e la loro accessibilità**.
4. **Includere l'accesso ai contributi sociali** versati nel caso di ritorno definitivo, la portabilità dei diritti sociali, la riduzione dei costi di trasferimento di denaro.
5. **Legare ritorno e reinserimento al mantenimento e alla valorizzazione delle relazioni con il paese di emigrazione** in chiave di co-sviluppo, attraverso la promozione di scambi economici, sociali e culturali. I migranti di ritorno possono rappresentare antenne per l'economia e la società italiana. Emerge ancora una volta come a queste persone occorra riconoscere la possibilità di rientrare in Italia senza ostacoli burocratici, perché il mantenimento delle relazioni e l'attivazione degli scambi non può essere solo virtuale a distanza, ma ha bisogno di mobilità per incontri fisici vivi.
6. **Ampliare gli attori** coinvolti e la sussidiarietà tra di loro, riconoscendo un ruolo importante ai modelli di **welfare comunitario, all'economia sociale e solidale**. A questo proposito è importante fare attenzione al ruolo delle ONG nella politica dei ritorni. La Commissione ne riconosce la rilevanza per la capacità di essere vicino ai migranti e alle loro famiglie e di essere percepite come mediatrici e a sostegno degli interessi dei migranti⁹. Il rapporto con i governi non dovrebbe però essere strumentale ma critico e aperto al confronto. Le ONG corrono infatti il pericolo di essere sempre più considerate come funzionali a politiche di sicurezza e controllo,

⁹ "NGOs played an important role in carrying out actions and projects to assist returnees. NGOs enjoy access to migrant diaspora community, have experience in working with irregular migrants and are perceived as moderators not representing the State. They were frequently able to de-escalate, to establish trust and better cooperation between authorities and returnees and to improve the situation of irregular migrants in general." (EC, op. cit, pag. 4).

RITORNO AL FUTURO

Dalle lezioni apprese nei progetti di ritorno volontario dei migranti a un approccio coerente ed efficace tra politica migratoria e di cooperazione per il co-sviluppo umano integrale

mentre invece la loro missione è quella di sostenere i diritti umani e lo sviluppo umano di e per tutte/i.

7. **Rafforzare le capacità e l'empowerment dei migranti e delle loro famiglie**, per favorire il loro reinserimento lavorativo, l'accesso al welfare, e la possibilità di esercitare i diritti di partecipazione politica esprimendo i propri bisogni. Prestando attenzione non solo agli aspetti economici, ma anche alla dimensione socio-culturale. In alcuni paesi le famiglie di ritorno costituiscono associazione e si presentano come portatrici di interessi nei confronti dei paesi di origine e di emigrazione¹⁰.
8. **Riformare le strategie nazionali sul ritorno dei paesi di origine**, il cui sguardo è solitamente centrato sulle potenzialità economiche dei migranti, ma poco sulla valorizzazione del loro capitale umano e relazionale. Così come **riformare quelle dell'Italia, con particolare riferimento al nuovo Asylum, Migration and Integration Fund**, andando oltre il finanziamento di progetti annuali, creando "programmi paese" pluriennali appropriati ai contesti, con relative misure di governance di sistema Italia, e con l'approccio globale di cui si è detto.
9. Inserire il ritorno in questo quadro più ampio e orientato allo sviluppo, e quindi **ridefinire gli accordi bilaterali con i paesi di origine**, secondo un approccio globale, coerente e complementare tra misure sulle migrazioni e di cooperazione allo sviluppo; inoltre, **armonizzare gli accordi bilaterali dei paesi di origine con i diversi paesi europei per evitare contraddizioni, inserendoli nei nuovi partenariati di mobilità dell'Unione europea, e facendo attenzione al crescente ruolo di coordinamento con Frontex**
10. Avanzare una **nuova legge sull'immigrazione** con meno rigidità alla mobilità e più attenzione alla valorizzazione dei migranti per lo sviluppo italiano e dei paesi di origine, nel cui quadro siano sostenute, in modo differenziato, le diverse tipologie di ritorno, anche quelle virtuali e temporanee. Allo stesso modo arrivare a **una nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo** italiana che in modo coerente e complementare sostenga le istituzioni locali e i ritorni più vocati allo sviluppo. **Agire a livello europeo** per modificare l'approccio dalla sicurezza e controllo ad una politica più lungimirante fondata sulla prospettiva del co-sviluppo, nella quale il ritorno non appare come una chiusura di un percorso, il più delle volte fallimentare, ma come un ritorno aperto al futuro.

¹⁰ Vedi lo studio di Mejia e Castro (op. cit)

