

# **“Sei personaggi in cerca d’autore” Il co-sviluppo in Italia: pratiche senza politica**

*Andrea Stocchiero*

**Giugno 2009**

<b>INDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>IL CO-SVILUPPO IN ITALIA .....</b>	<b>3</b>
<b>GLI ATTORI.....</b>	<b>4</b>
<b>LE TIPOLOGIE DI AZIONE .....</b>	<b>8</b>
<b>DAL GOVERNO ITALIANO ALLA COMMISSIONE EUROPEA.....</b>	<b>13</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>15</b>

In Italia non esiste una definizione e una politica ufficiale sul co-sviluppo. Il governo italiano, i ministeri che si occupano di migrazione, non hanno finora elaborato documenti che analizzino e proponano misure di co-sviluppo. Se vi sono dei riferimenti a questo concetto essi rimandano a documenti delle Nazioni Unite o dell'Unione europea.

Il co-sviluppo appare quindi come un'idea importata in particolare dall'Unione europea a seguito del Consiglio di Tampere del 1999. Questo Consiglio europeo ha lanciato un nuovo approccio comprensivo e integrato di politica sulle migrazioni che, a fine 2005, è stato ribadito e rilanciato con l'approccio globale sulla migrazione e in seguito rafforzato nel quadro del dialogo Euro-Africano<sup>1</sup>. Il principio è quello di considerare il fenomeno migratorio tenendo conto dei diversi punti di vista, interessi, diritti, doveri e responsabilità, tanto dei paesi di destino quanto dei paesi di transito e di origine, così come dei diversi *stakeholders*, in primis degli stessi migranti. I flussi hanno carattere internazionale e quindi non possono essere gestiti solo con politiche nazionali. Occorre un sistema di *governance* internazionale, a livello regionale ma anche trans-continentale lungo i corridoi delle migrazioni. Inoltre le migrazioni sono un fenomeno multi-dimensionale che deve perciò essere analizzato, regolato e gestito trovando una coerenza tra i diversi aspetti sociali, economici, politici e di sicurezza<sup>2</sup>.

Essendo una idea importata e non elaborata a livello nazionale dal governo centrale, la interpretazione ed applicazione del co-sviluppo in Italia risulta vaga e dai significati diversi a seconda degli attori che si propongono di realizzare azioni in questo campo.

Negli ultimi dieci anni l'idea del co-sviluppo è stata evocata, seppur raramente, soprattutto con riguardo ad alcune tematiche prioritarie per l'Italia, con uno sguardo quindi focalizzato sugli interessi nazionali, tenendo in secondo piano quelli dei paesi di origine o di transito dei flussi.

In primo luogo, il co-sviluppo si è coniugato con riferimento a misure sulla gestione di flussi di migranti per il mercato del lavoro e per l'internazionalizzazione economica italiana. Si tratta, come vedremo più avanti, di attività per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, considerando anche le prospettive di ritorno e circolazione dei migranti, e quindi il rapporto con i paesi di origine. Nel caso della relazione con l'internazionalizzazione economica si ideano ed applicano progetti per far sì che i migranti con il loro ritorno o la loro circolazione, soprattutto di carattere stagionale, favoriscano il commercio e gli investimenti italiani nei paesi di origine.

In secondo luogo, il co-sviluppo si è tradotto nella politica migratoria con riguardo a misure per sostenere il ritorno volontario e forzato ancorché, finora, non sia stato creato un vero programma nazionale. Si tratta di iniziative di incentivo e assistenza al ritorno che sponano l'interesse di alcune forze politiche italiane a "rimandare a casa loro i migranti", soprattutto quelli illegali, con l'esigenza di garantirne in qualche modo un reinserimento nel tessuto lavorativo e sociale nei paesi di origine. D'altra parte vi sono anche iniziative più di carattere umanitario che rispondono ai bisogni e ai

---

<sup>1</sup> Comunicazione su *The Global Approach to Migration One Year On*:

[[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0735en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01.pdf)] e Dichiarazione di Tripoli, [[http://www.eu2006.fi/news\\_and\\_documents/other\\_documents/vko47/en\\_GB/1164354155373/](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/)].

<sup>2</sup> La più recente Comunicazione della Commissione *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies* (COM(2008) 611/3) presenta così l'approccio globale: "The Global Approach to migration can be defined as the external dimension of the European Union's migration policy. It is based on genuine partnership with third countries, is fully integrated into the EU's other external policies, and addresses all migration and asylum issues in a comprehensive and balanced manner. Adopted in 2005, it illustrates the ambition of the European Union to establish an inter-sectoral framework to manage migration in a coherent way through political dialogue and close practical cooperation with third countries".

diritti di migranti vittime di traffico e violenza di poter reinserirsi in modo dignitoso nel tessuto sociale.

In entrambi i casi precedenti, il concetto di co-sviluppo risulta in gran parte chiaramente strumentale a interessi nazionali italiani. In ogni modo questo concetto viene utilizzato molto poco. Non c'è bisogno di camuffare la realtà. Le iniziative sono presentate per quel che sono: gestione dei flussi e operazioni di ritorno.

In terzo luogo, è emersa in ogni caso una interpretazione del co-sviluppo più integrata e corrispondente alla retorica europea. Le migrazioni sono considerate nel quadro più ampio dei rapporti tra paesi di destinazione, di origine e transito, nel quale occorre formulare politiche che promuovano un gioco a somma positiva per i diversi attori. Si tratta dell'approccio del *triple win* così come proposto dalle Nazioni Unite<sup>3</sup> e previsto nell'approccio globale dell'Unione europea. La regolazione dei flussi dovrebbe avvenire in un quadro coerente nel quale vengono negoziati i diversi interessi e trovati compromessi tali da soddisfare i diversi soggetti, e in particolare gli Stati riceventi e quelli di origine e transito. Un attore che dovrebbe risultare in qualche modo protagonista e vincente in questa regolazione dovrebbero essere gli stessi migranti. E' evidente peraltro come essi siano tenuti solitamente ai margini, nonostante i proclami al riconoscimento dei loro diritti e al ruolo della Diaspora.

Anche in Italia, come si vedrà nel prosieguo, si è cercato di definire e applicare misure che si ispirano ad un concetto di co-sviluppo integrato. In questo senso l'analisi mostrerà come esistano diversi attori che stanno cercando di rendere operativo questo principio ma, come i sei personaggi in cerca d'autore della commedia pirandelliana, senza uno sceneggiatore che riesca a dare un orientamento coerente e strategico.

## GLI ATTORI

In assenza di una politica governativa sul co-sviluppo in Italia, questo concetto – e soprattutto le iniziative ad esso collegate – è stato portato avanti dai diversi attori della società civile, del settore imprenditoriale e delle istituzioni a livello locale. Emerge la vivacità del territorio quale contesto in cui la prossimità tra gli attori e gli interessi convergenti fanno da crogiuolo per la ideazione e realizzazione di azioni concrete. Ciò corrisponde alla vitalità dello sviluppo locale diffuso nel centro e nord Italia e alle relative migliori condizioni di integrazione economica e sociale dei migranti esistenti in queste aree, nonostante la sovraesposizione dei problemi di sicurezza evocati da alcune parti politiche e dai mass media.

L'immigrazione è un fenomeno recente in Italia, rispetto a quanto accaduto in altri paesi europei. Ciononostante anche in Italia è sempre più visibile il ruolo crescente delle associazioni dei migranti. Alcune di queste associazioni, oltre ad essere focalizzate a sostenere una migliore integrazione sociale ed economica dei loro soci, mantengono relazioni transnazionali con i paesi di origine. Queste relazioni assumono perlopiù carattere sociale: le associazioni dei migranti sono interessate a rispondere a problemi di emergenza umanitaria che accadono in patria e a sostenere piccole iniziative per migliorare i servizi educativi e sanitari nei loro villaggi di origine. Alcune di queste

---

<sup>3</sup> L'approccio del *triple win* prevede politiche che migliorino le condizioni di vita dei migranti contribuendo allo stesso tempo allo sviluppo sia del paese di origine che di destinazione. Secondo il precedente segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan “*There is an emerging consensus that countries can cooperate to create triple wins, for migrants, for their countries of origin and for the societies that receive them*” (Un report of the secretary general, 2006).

associazioni discutono questioni di carattere politico relative al proprio paese e trovano corrispondenza nell'attenzione che stanno dedicando loro partiti e movimenti del paese di origine; altre sono interessate a promuovere relazioni di carattere economico, aprendo camere di commercio bilaterali e intensando rapporti con imprenditori italiani interessati ad investire nella loro patria. Si creano in questo modo pratiche transnazionali di carattere sociale, economico e politico.

Uno dei principali interlocutori delle associazioni dei migranti sono le autorità locali, Comuni, Province e anche Regioni. Diverse di queste istituzioni locali sono già impegnate in attività di cooperazione decentrata: co-finanziano progetti di organizzazioni non governative e associazioni di volontariato per lo sviluppo umano nei paesi cosiddetti in via di sviluppo e, in alcuni casi, stabiliscono accordi con autorità locali del Sud impegnandosi direttamente in iniziative di assistenza tecnica e di dialogo. La cooperazione decentrata rappresenta la finestra di opportunità più vicina agli interessi dei migranti. I migranti e le loro associazioni hanno chiesto di entrare in queste attività proponendosi come nuovi attori. Si intreccia in questo caso il valore della prossimità con il fenomeno della catena migratoria: le reti corte che si creano a livello locale tra migranti e istituzioni si innestano nelle reti lunghe che i migranti creano con i territori di origine e che possono corrispondere agli interessi cooperativi delle istituzioni.

Vi sono alcuni esempi significativi di questa corrispondenza tra associazioni di migranti e istituzioni locali. La Regione Friuli Venezia Giulia ha stimolato e sostenuto un processo di aggregazione di associazioni di migranti presenti nel suo territorio. Più di venti associazioni di migranti di diverse nazionalità si sono coinvolte in una serie di attività rivolte alla realizzazione di iniziative di sviluppo a favore delle comunità di origine, sensibilizzando nel contempo i cittadini italiani di questa regione ai problemi dei paesi di origine, alle cause dei flussi migratori e alle questioni dell'integrazione. È stato così creato un tavolo di lavoro che, grazie anche ad un percorso di formazione, ha portato alla individuazione di alcuni progetti di co-sviluppo che sono stati finanziati dalla Regione Friuli Venezia Giulia ottenendo anche co-finanziamenti della Cooperazione italiana, attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Questa esperienza è stata sostenuta grazie all'interesse politico della giunta di centro-sinistra. Le ultime elezioni amministrative hanno portato al governo regionale i partiti del centro-destra, che hanno posto fine a questa sperimentazione.

D'altro canto un'altra amministrazione di centro-destra, quella del Comune di Milano, ha invece scelto il tema del co-sviluppo come uno degli assi su cui concentrare gli sforzi di cooperazione internazionale nel quadro delle iniziative per la preparazione dell'Expo 2015. Il Comune di Milano già da alcuni anni risulta impegnato nel rapporto con le associazioni di migranti, sostenendo loro progetti attraverso i bandi annuali per la cooperazione decentrata. Sono così nate relazioni strutturate in particolare con associazioni di migranti senegalesi che si sono intrecciate con il gemellaggio che Milano ha con la città di Dakar. L'impegno per l'Expo 2015 ha valorizzato questa esperienza allargando il campo di azione a potenzialmente tutte le nazionalità di migranti che vivono a Milano. Il bando del 2008 ha visto la presentazione di una settantina di progetti da parte di associazioni di migranti di circa dieci nazionalità diverse, di questi è stata finanziata una decina di iniziative di co-sviluppo. Nei prossimi anni accanto ai tradizionali bandi, il Comune di Milano ha deciso di sostenere percorsi di formazione, di coinvolgere nuovi finanziamenti da parte di Fondazione bancarie, e di sperimentare nuove iniziative sul versante della valorizzazione delle rimesse. Come nel caso precedente, il co-sviluppo è considerato come una forma positiva di relazione con le comunità dei migranti e di contributo indiretto ad una loro migliore integrazione nel tessuto cittadino.

Diverse autorità locali hanno aperto le attività di cooperazione decentrata alle associazioni di migranti ad esempio: Torino, Bergamo, Padova, Modena, Ravenna, Pescara, Pisa. Si sta quindi diffondendo il riconoscimento dei migranti quali attori per il co-sviluppo. Le autorità locali, oltre al finanziamento di loro iniziative, invitano le associazioni dei migranti a partecipare ai lavori dei

tavoli paese che raggruppano diversi enti del terzo settore nel creare iniziative congiunte di cooperazione. I migranti cominciano quindi a partecipare alle strutture formali o informali create dalle istituzioni, a scambiare con associazioni e movimenti locali, a integrarsi nelle relazioni e nelle iniziative collettive.

La relazione tra associazioni di migranti e autorità locali coinvolge il terzo settore italiano e in particolare le organizzazioni non governative (Ong) che tradizionalmente realizzano azioni nei paesi in via di sviluppo che corrispondono ai paesi di origine dei flussi migratori. Diverse associazioni dei migranti diventano associazioni miste aprendosi a soci italiani, così come diverse associazioni e organizzazioni non governative italiane comprendono membri immigrati. Altre associazioni di migranti, gelose della propria autonomia ed identità, decidono di collaborare o di competere con le Ong italiane per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Recentemente alcune grandi associazioni del terzo settore italiano, le Associazione Cristiane Lavoratori Italiani, l'ARCI, la sezione del WWF Italia, le Ong ARCS, IPSIA e Ucodep, il consorzio Etimos di istituzioni di microfinanza, hanno creato il "Laboratorio migrazioni e sviluppo" che ha iniziato a collaborare con associazioni dei migranti sul tema del co-sviluppo. Sono in corso di realizzazione attività congiunte di informazione e sensibilizzazione, formazione e progettazione comune. Il Laboratorio sostiene in particolare associazioni di migranti di secondo livello. La associazione "Juntos por los Andes" raggruppa oltre 20 associazioni di migranti andini che hanno deciso di sostenere iniziative di solidarietà verso i bambini di strada dei loro paesi di origine. Il Laboratorio le ha sostenute nella formazione e nella progettazione di iniziative. La Federazione delle Associazioni dei Senegalesi del Nord Italia, che assomma oltre 20 associazioni di senegalesi dell'area lombardo-veneta, collabora con il Laboratorio per creare una Fondazione che gestirà un fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito dei migranti sia in Italia che nel paese di origine, attraverso Banca Etica e banche di credito cooperativo.

Le Fondazioni bancarie sono un altro soggetto che negli ultimi anni ha deciso di impegnarsi nel co-sviluppo in collaborazione con il terzo settore e le associazioni dei migranti. Quattro fondazioni bancarie hanno lanciato nell'ambito dell'iniziativa "Fondazioni 4Africa" un progetto di cooperazione per lo sviluppo locale in Senegal che, assieme ad alcune Ong, coinvolge i migranti sia come attori sia come possibili finanziatori di piccoli investimenti per la filiera agro-pastorale, attraverso il risparmio e le rimesse. La Fondazione Cariplo, la Compagnia San Paolo, la Fondazione Monte dei Paschi di Siena e la Fondazione Cariparma hanno deciso in questo caso di non funzionare come semplici erogatori di finanziamenti, ma hanno preso l'iniziativa e coinvolto associazioni di migranti e Ong interessate a lavorare assieme in un progetto pluriennale che intreccia lo sviluppo locale con il commercio equo e solidale verso l'Italia, il turismo sostenibile e la ricerca di meccanismi per canalizzare una quota del risparmio dei migranti verso la microfinanza. A sua volta la Fondazione Unidea ha deciso di agire sul tema delle migrazioni sia attraverso il coinvolgimento, prima culturale e poi reale, dei 180.000 dipendenti del gruppo Unicredit sia partecipando e sostenendo ad alcune iniziative per l'integrazione sociale e anche nel campo del co-sviluppo. In quest'ultimo caso si tratta in particolare di appoggiare la cooperazione sociale a favore dei cosiddetti *left behind* ovvero degli anziani e dei minori che rimangono a vivere nei paesi di origine, mentre le donne o entrambi i genitori sono emigrati per migliorare la condizione economica. Si tratta del fenomeno del *care drain* che, come si vedrà più avanti, lega i problemi del welfare dei paesi di destinazione con quelli dei paesi di origine.

Anche il settore privato *for profit* ha cominciato a relazionarsi con i migranti su tematiche del co-sviluppo. Il mondo imprenditoriale e in particolare alcune associazioni di categoria che hanno tra i loro soci piccoli imprenditori o artigiani immigrati, oltre ai servizi di informazione e formazione tradizionali, hanno iniziato a sostenere iniziative economiche di carattere transnazionale. Ad esempio la Confederazione Nazionale degli Artigiani dà consulenza ai migranti che vogliono avviare o rafforzare il commercio o piccoli investimenti nei paesi di origine. Il costo di questi

servizi è sussidiato grazie a fondi messi a disposizione dalle autorità locali. Il co-sviluppo comprende in questo modo, grazie ai migranti, operazioni economiche che creano nuovi rapporti internazionali, che aprono mercati e sfruttano opportunità di investimento.

Un altro esempio, che ha molta visibilità in Italia e anche all'estero, è quello di Ghanacoop. Si tratta di una cooperativa di ghanesi che importa frutta esotica dal paese di origine in accordo con grandi catene distributive italiane. Questa impresa fa parte del movimento cooperativo, da cui ha ricevuto molto sostegno per la sua creazione e rafforzamento. I migranti hanno creato un nuovo canale commerciale tra il loro paese e l'Italia, e hanno stimolato l'aggregazione della produzione dei contadini in loco. Parte dei profitti sono investiti in interventi di carattere sociale in Ghana. Le sue attività contribuiscono ad offrire ai consumatori italiani l'immagine di migranti imprenditori, responsabili e impegnati tanto in attività economiche di successo quanto in operazioni di solidarietà. L'esempio di questa impresa si è diffuso nel nord-est Italia, e sono diverse le comunità di migranti che cercano di imitarlo. Ghanacoop è appoggiata dalle istituzioni locali (Comune e Provincia di Modena) e anche dalla Banca cooperativa emiliana che ha visto in questa impresa una operazione innovativa che, oltre alla finalità economica, contribuisce a migliorare l'integrazione dei migranti in Italia.

Il mondo bancario è un altro attore che negli ultimi anni ha scoperto le potenzialità di una nuova clientela: i migranti. Diversi istituti bancari italiani hanno innovato i propri prodotti e servizi per i migranti, lanciando nuove campagne pubblicitarie e sportelli dedicati. L'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con il CeSPI ha avviato da alcuni anni un'analisi sul processo di bancarizzazione dei migranti, nel quadro delle sue attività di *corporate social responsibility*. L'analisi mira a divulgare buone pratiche e a stimolare le banche a migliorare l'accesso finanziario dei migranti<sup>4</sup>. Alcune banche hanno cominciato ad indagare l'opportunità di entrare nel mercato delle rimesse e di sviluppare i rapporti con i sistemi bancari dei paesi di origine. L'interesse delle banche è legato alla possibilità di offrire ai migranti pacchetti più completi e quindi di poter gestire un volume di risparmio più grande. La diversificazione dell'offerta stimola la concorrenza e riduce i costi di trasferimento monetario per i migranti. Questo tema è una componente importante del dibattito sul co-sviluppo, perché una migliore canalizzazione delle rimesse risponde tanto agli interessi dei migranti quanto a quelli dei sistemi bancari dei paesi di residenza e origine.

Ancillare al tema delle rimesse è quello sulle sperimentazioni di canalizzazione del risparmio verso la microfinanza nei paesi di origine. Alcune banche italiane si stanno interessando, soprattutto per motivi di responsabilità sociale, ad avviare rapporti con istituzioni di microfinanza nei paesi di origine dei migranti. Il tentativo è quello, non solo di canalizzare a costi bassi o nulli l'invio delle rimesse, ma di indirizzare queste risorse verso entità che operano per sostenere la micro e piccola imprenditorialità. In questo modo i risparmi dei migranti vengono investiti in attività produttive importanti per nutrire lo sviluppo locale. Del resto, l'interesse verso la microfinanza riguarda tanto il versante del paese di origine quanto quello italiano: sono diversi infatti i fondi di garanzia aperti da autorità locali e da associazioni di categoria per consentire l'accesso dei migranti e di altre categorie svantaggiate al microcredito e al credito bancario. Questa è chiaramente una pratica di co-sviluppo: una iniziativa che si realizza sia "qui" che "là" con la finalità di contribuire alla inclusione sociale.

---

<sup>4</sup> Si veda l'ultimo rapporto di Josè Luis Rhi-Sausi e Marco Zupi (a cura di), *Banche e nuovi italiani. I comportamenti finanziari degli immigrati*, ABI-CeSPI, Bancaria editrice, 2009.

Gli attori, protagonisti delle diverse iniziative che possono essere considerate nell'ambito del co-sviluppo, hanno creato campi di azione riconducibili a sei tematiche<sup>5</sup>:

1. Sviluppo comunitario e intercultura
2. Circuiti economici transnazionali e ritorno imprenditoriale
3. Gestione dei flussi per motivi di lavoro, circolarità e ritorni
4. Welfare transnazionale
5. Iniziative umanitarie, di assistenza al ritorno e alla reintegrazione per categorie svantaggiate
6. Rimesse individuali e collettive

Come già visto, sono numerose le associazioni di migranti che hanno a cuore il benessere delle loro famiglie allargate che rimangono in patria così come delle comunità di origine. Tali associazioni promuovono iniziative di sviluppo comunitario attraverso l'investimento di rimesse collettive, l'invio di beni come medicinali e attrezzature per le scuole e per la sanità, il finanziamento di piccole infrastrutture irrigue per lo sviluppo agricolo locale, e così via. Queste iniziative coinvolgono i soci e cercano di coinvolgere cittadini e istituzioni dei territori di residenza. Le associazioni dei migranti svolgono in questo senso attività di lobbying sulle istituzioni; altre volte giocano un ruolo di "facilitatrici" nei processi di sviluppo avviati da Ong ed enti locali.

È interessante inoltre mettere in luce come spesso l'attività di mediazione culturale, svolta presso istituzioni ed enti locali, costituisca il primo passo verso un impegno delle associazioni dei migranti in progetti di sviluppo. Attraverso il lavoro in questo campo le associazioni stabiliscono un più stretto rapporto di interazione con gli enti locali e divengono maggiormente capaci di accedere ai finanziamenti per lo sviluppo. Diverse autorità locali hanno finanziato progetti presentati da associazioni e comunità di immigrati i cui membri, in diversi casi, svolgevano attività di mediazione culturale o partecipavano alla consulta degli immigrati presso gli stessi enti finanziatori. Per altro verso è grazie alle attività di co-sviluppo che le associazioni di migranti realizzano nuove attività di sensibilizzazione ed educazione alla intercultura nelle scuole italiane, in festival e teatri. Si realizza così un rapporto virtuoso tra co-sviluppo e mediazione culturale.

Quanto affermato porta a supporre che ad un maggiore grado di integrazione dei migranti presso le strutture dei paesi di arrivo corrisponda un maggiore stimolo all'impegno transnazionale sui temi dello sviluppo. D'altro canto è probabilmente vero anche che il coinvolgimento transnazionale dei migranti possa fornire in diversi casi la base per una maggiore interazione dei migranti con le istituzioni dei paesi di arrivo: associazioni con legami transnazionali forti possono infatti divenire importanti punti di riferimento per tutte le istituzioni (non solo enti locali, ma anche banche ed Ong) che intendono avviare attività nei paesi di emigrazione.

Sono numerose le iniziative di sviluppo comunitario portate avanti dalle associazioni dei migranti. Molte fanno capo ad associazioni di nazionalità dell'Africa sub-sahariana, in particolare di senegalesi e ghanesi, sollecitate anche da programmi di cooperazione<sup>6</sup> di cui si dirà più avanti, ma se ne cominciano a registrare da parte anche di altre nazionalità come congolesi, camerunesi, migranti da Capo Verde e dal Burkina Faso. Emergono così dinamiche imitative e di moltiplicazione e diffusione delle pratiche di transnazionalismo sociale.

---

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito Flavia Piperno e Enza Reina, "Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali", *CeSPI Working Paper*, 17/2005.

<sup>6</sup> Si veda Andrea Stocchiero, "Learning by doing: Migrant transnationalism for local development in MIDA Italy-Ghana/Senegal programme", *CeSPI Working Paper*, 48/2008.



Gli immigrati risultano particolarmente attivi nel lavoro autonomo e nella creazione di piccole imprese. È un dato di fatto che negli ultimi anni l'imprenditorialità migrante è aumentata rapidamente, raggiungendo tassi di crescita superiori a quelli delle imprese italiane. Alcuni di essi possono essere considerati agenti per l'integrazione economica tra paese di origine e di destinazione grazie alle loro aziende per il commercio di generi alimentari o artigianali; altri sono impegnati nel favorire il turismo verso il loro paese ed altri ancora lavorano in aziende italiane per promuoverne l'internazionalizzazione.

Iniziative di co-sviluppo possono incentivare l'inclinazione all'imprenditorialità dei migranti puntando su differenti percorsi e obiettivi. Allo stato attuale, due sono gli approcci principali alla tematica: il primo prevede la creazione di circuiti economici transnazionali all'interno dei quali i migranti possano svolgere un ruolo di interfaccia o intraprendere percorsi di investimento. Il secondo prevede il ritorno produttivo dei migranti i quali, investendo nel proprio paese il capitale e le competenze acquisite all'estero, compensano in parte la perdita di cervelli (*brain drain*) – dovuta all'emigrazione di cittadini giovani e qualificati – con un guadagno di competenze (*brain gain*) a favore della madrepatria.

In diversi casi, i progetti si rivolgono a immigrati già qualificati cui vengono indirizzati corsi di formazione attraverso percorsi didattici o stage in azienda. Al termine di tale processo i migranti possono essere assistiti nel percorso di ritorno e avvio di piccole e medie imprese, poste in rete con la realtà produttiva italiana. L'obiettivo è quello di creare delle partnership tra imprenditori italiani e stranieri oppure tra imprenditori della diaspora e imprenditori nei paesi di origine. L'esito atteso può essere l'esternalizzazione di alcune fasi del processo produttivo, la creazione di joint ventures, l'incremento degli investimenti diretti esteri o il rafforzamento di circuiti commerciali e filiere produttive.

Negli ultimi anni anche agenzie dei paesi di origine si stanno impegnando, attraverso missioni in Italia e il miglioramento dei loro servizi informativi e di incentivo, ad incontrare gli emigrati che hanno avviato attività produttive per stimolarli a commerciare ed investire nella loro patria. Il problema in alcuni casi è quello di cercare di ristabilire un legame di fiducia che si è spezzato e di dimostrare che il paese di origine sta cambiando e ha bisogno anche dei migranti per crescere.

Il reclutamento di forza lavoro migrante che risponda alle necessità dei mercati locali italiani è una misura invocata dal mondo imprenditoriale del nostro paese. A livello programmatico, ad esempio, la Regione Veneto e la Regione Lombardia sono quelle che maggiormente teorizzano la creazione di una politica per definire il fabbisogno di personale e sostenere una sua selezione e formazione per inserirlo nel mercato del lavoro locale. Si tratta di manodopera di carattere stagionale, ma anche di operai comuni e specializzati per le imprese manifatturiere, e di personale infermieristico. In accordo con il Ministero del Lavoro sono state avviate alcune iniziative di reclutamento direttamente nei paesi di origine dei flussi secondo quanto previsto dalla legge sull'immigrazione, scontrandosi però con problemi di ordine burocratico e tecnico, e coinvolgendo un piccolo numero di migranti (da poche decine a qualche centinaio di persone). Il rapporto costo/benefici di queste forme assistite di reclutamento appare particolarmente alto.

Rispetto al principio del co-sviluppo sono ancora poche quelle iniziative che considerano il reclutamento nell'ambito di programmi per la circolazione delle competenze che tengano conto anche dei problemi del mercato del lavoro dei paesi di origine. I progetti di reclutamento hanno probabilmente il vantaggio di agevolare l'integrazione sociale e l'inserimento professionale dei migranti nel territorio italiano ma rischiano di accentuare il problema della fuga di personale specializzato, e dunque l'impoverimento del capitale umano e sociale nei paesi di provenienza. Un ulteriore problema riguarda la perdita sull'investimento che i paesi di origine hanno sostenuto per formare quel capitale umano. Le politiche di reclutamento rischiano di esacerbare questi problemi, a meno che non siano compensate da un parallelo sforzo di investimento nel mercato del lavoro di questi paesi integrando la politica migratoria con quella per la cooperazione allo sviluppo e per una

internazionalizzazione economica più cooperativa. Si tratta infatti di costruire complementarità coerenti tra flussi di manodopera, di delocalizzazione produttiva e di investimenti diretti esteri, per la creazione di catene di valore dove si distribuiscano incrementi del reddito tanto nei territori di destinazione che di origine. Questo processo dovrebbe portare, secondo l'approccio teorico standard, alla riduzione dei differenziali e quindi alla sostituzione progressiva dei flussi di manodopera con commercio e investimenti. Prescindendo dalla effettiva realizzazione di questo processo, nel breve termine si creano squilibri a danno dei paesi di origine, soprattutto di quelli che non sono nelle condizioni di attrarre investimenti.

Per questo motivo sono degni di rilievo tutti quei progetti che, con modalità diverse, puntano a "compensare" la perdita di competenze scaturita dalle pratiche di reclutamento attraverso azioni di sviluppo in loco: ad esempio attraverso l'ampliamento dell'offerta formativa nei paesi di origine, il ritorno del personale reclutato dopo un certo periodo di tempo o lo stanziamento di fondi di sviluppo. In altri casi il reclutamento viene diretto espressamente alla selezione di personale in esubero nei paesi di origine, divenendo così strumento di gestione dei flussi migratori e di riduzione dello spreco di competenze (*brain waste*) che si crea a livello locale.

Un altro tema innovativo che si può fare rientrare nel concetto di co-sviluppo riguarda il welfare transnazionale<sup>7</sup>, e cioè il fenomeno per cui il flusso di donne migranti da un lato supplisce a carenze del sistema di welfare nei paesi di destinazione – si pensi al cosiddetto "badantato" – e, dall'altro, genera nuovi problemi di welfare nei paesi origine a causa del cosiddetto *care drain*. In questi paesi l'aumento dell'emigrazione femminile, richiamata dalla domanda di cura sui mercati occidentali, priva di adeguate cure le famiglie di appartenenza, specie i soggetti più deboli come minori e anziani.

Vi è un importante impatto dell'emigrazione femminile sul welfare locale. Non solo le donne che emigrano drenano risorse professionali da settori chiave del welfare locale (*skill drain*), come quello sanitario, assistenziale e scolastico. Ma la partenza di molte donne, sottraendo un'importante fonte di cura informale (*care drain*) si risolve in una maggiore e diversa domanda di cura rivolta al sistema formale<sup>8</sup>.

L'impatto della transnazionalizzazione della famiglia si estende anche ad altri settori del welfare. Scuole, cooperative sociali che si occupano di minori, servizi sociali locali in diversi contesti di origine, specie nell'Europa dell'Est, si stanno mobilitando attraverso nuove iniziative per far fronte alle nuove problematiche di cui i minori con genitori all'estero si fanno portatori. Anche le strutture che si occupano di anziani risentono dell'accresciuta migrazione femminile in quanto si trovano a dover fronteggiare la domanda di un maggior numero di anziani soli, specie in contesti di forte invecchiamento della popolazione come quelli dell'Europa dell'Est e contemporaneamente subiscono l'impatto di una vasta fuga di personale qualificato che cerca impiego all'estero sui mercati della cura occidentali.

In questo contesto, anche a partire da un rinnovato ruolo della cooperazione sociale, diviene strategico riflettere su nuove prassi che consentano una valorizzazione del lavoro migrante nel settore dell'assistenza e della cura, in funzione di uno sviluppo sociale comune e della promozione

---

<sup>7</sup> Relativamente a questo tema il testo riprende considerazioni scritte di Flavia Piperno, si vedano in particolare le analisi in [[www.cespi.it/polmig07.html](http://www.cespi.it/polmig07.html)].

<sup>8</sup> Per quanto riguarda lo *skill drain* il caso della Romania è significativo. In questo paese si registra una fortissima carenza di staff da impiegare nel settore medico e socio-sanitario. Le infermiere, ad esempio, sono la metà rispetto alla media UE (dati WHO 2002) e il loro numero si è ridotto del 10% tra il 1998 e il 2003 (dati INS, 2005). Complici i bassi salari e la domanda dall'estero. Del tutto simile è il trend nel settore dell'assistenza ad anziani e disabili. Del resto, anche il *care drain* ha un impatto forte. Nel 2005, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali rumeno calcolava che il 17% dei minori con madri e padri all'estero beneficiava di un qualche tipo di protezione sociale pubblica o era in attesa di beneficiarne. Tutto ciò si trasforma in una rinnovata domanda di servizi dedicati a minori (sia in termine di strutture che di formazione professionale), che ricade per altro sulle regioni più povere – come la Moldavia Rumena - che sono quelle a più forte emigrazione verso l'Italia.

delle biografie professionali dei soggetti coinvolti. Alcuni esperimenti pilota hanno dimostrato l'importanza di un impegno in questo senso. In alcuni paesi, lo sviluppo di partenariati tra cooperative operanti nel settore sociale nei contesti di arrivo e di origine ha creato migliori possibilità di sviluppo e circolazione delle competenze ed ha rafforzato l'attrattività delle professioni di cura e assistenza e la motivazione al lavoro anche a fronte di salari ridotti (è ad esempio questo il caso dell'attività promossa dalla Caritas in Romania<sup>9</sup>).

In Italia, specie in Emilia Romagna, alcune cooperative sociali si sono per la prima volta impegnate a gestire la formazione in loco, il reclutamento e la circolazione del personale con l'obiettivo di inserire fin da subito il personale di cura nella rete dei servizi in Italia e ridurre il rischio di labour shortage, specie in alcuni periodi dell'anno. Si è trattato di iniziative di ridottissima scala che non hanno avuto un immediato successo, ma che hanno aperto la strada ad un più vasto impegno in questo senso<sup>10</sup>.

Altre sperimentazioni potrebbero essere tentate. Ad esempio, politiche destinate, come vorrebbero fare molte Ong locali, a far confluire parte delle rimesse di cura in forme di welfare mix rafforzerebbero l'offerta di welfare locale e al tempo stesso renderebbero disponibile per la famiglia transnazionale un'offerta di servizi affidabili e in grado – rispetto a soluzioni “fai da te” – di sfruttare economie di scala. Infine, se sostenute attraverso politiche *ad hoc*, le donne potrebbero divenire imprenditrici sociali e promotrici di reti transnazionali di welfare grazie a competenze e contatti acquisiti all'estero.

Diverse autorità locali assieme ad associazioni di volontariato si sono impegnate in iniziative per il rimpatrio e la reintegrazione assistita di migranti rientranti nelle cosiddette categorie deboli e quindi con finalità di tipo umanitario. Si sono realizzati percorsi di formazione-rientro di detenuti in attesa di espulsione a fine pena. Altri progetti hanno riguardato il sostegno all'inserimento socio-lavorativo nel paese di origine di vittime di tratta ed ex-detenuti in via di espulsione. Le attività per raggiungere questo scopo comprendono una formazione in Italia (che per gli ex-detenuti comincia durante il periodo di prigionia) ed un percorso mirato di assistenza nel paese di origine (attraverso sussidi o microcrediti, opportunità di formazione e mediazione al lavoro). Una analisi<sup>11</sup> mostra come i migranti di ritorno assistiti attraverso programmi di sostegno socio-lavorativo presentino una maggiore integrazione nel contesto di origine e una minore propensione ad una nuova emigrazione per vie illegali rispetto a coloro che non avevano ricevuto alcuna assistenza.

Un'altra categoria di soggetti svantaggiati che preoccupa molte istituzioni locali sono i minori non accompagnati. In alcuni comuni vi sono servizi di pronto intervento operativo e strutture di accoglienza dei minori. Il futuro dei minori, successivo alla permanenza all'interno delle strutture, viene valutato caso per caso. Dove ragionevole, sono previsti programmi educativi e di inserimento sociale, altrimenti si considera la possibilità di rimpatrio assistito. Conosciuto è il caso del Comune di Torino che ha sottoscritto due protocolli d'intesa per il rimpatrio assistito dei minori marocchini e rumeni non accompagnati.

Altre autorità locali sono critiche rispetto a queste iniziative e, a seguito del fallimento di alcuni progetti, hanno avviato sperimentazioni volte ad assistere i minori affinché restino nel paese di arrivo anziché tornare in quello di origine. Si realizzano quindi programmi per l'affidamento dei minori a famiglie italiane e presso strutture apposite.

Nel campo dell'assistenza alle vittime di tratta si registrano interventi individualizzati di rimpatri onorevoli nei paesi di origine delle vittime di tratta, con azioni per il reinserimento socio-economico

---

<sup>9</sup> Per maggiori dettagli si veda il sito: [www.Caritas.org.ro].

<sup>10</sup> Si veda a questo proposito: F. Piperno, *Fuga di welfare. Quale equilibrio?*, CeSPI, ottobre 2006 [http://www.cespi.it/SCM/strand2/fuga%20di%20welfare-Piperno.pdf].

<sup>11</sup> F. Piperno, L. Coslovi, “Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria”, *CeSPI Working Papers* 13/2005, [http://www.cespi.it/WP/WP13-it.pdf].

delle donne nel paese di arrivo. I rimpatri onorevoli vengono in gran parte svolti attraverso il pacchetto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni che garantisce a tutte le donne che rientrano nell'art. 18 della legge sull'immigrazione un'assistenza psicologica, medica e legale oltre che un aiuto concreto al reinserimento in patria (anche attraverso un tutoraggio in loco della durata di almeno sei mesi, diretto a favorire la loro effettiva reintegrazione familiare, sociale e lavorativa).

Diversi enti locali ricorrono ai programmi di ritorno volontario assistito allestiti dall'OIM a favore di differenti categorie di migranti (per lo più richiedenti asilo e persone il cui permesso di protezione temporanea è scaduto). Le misure previste includono: informazioni aggiornate sulla situazione socio/economica del paese di origine e sulle condizioni di sicurezza; organizzazione e copertura delle spese di viaggio; assistenza per l'ottenimento di documenti ed erogazione di un'indennità media di reintegrazione pari a circa 1.500 euro per nucleo familiare.

La valorizzazione delle rimesse è infine un altro tema del co-sviluppo che sta coinvolgendo diversi attori italiani. Del resto, negli ultimi anni, la capacità di risparmio e di investimento mostrata dalla popolazione immigrata residente in Italia e il deciso incremento dei flussi di rimesse diretti verso i paesi di provenienza (si calcola che nel 2003 le rimesse trasferite solo attraverso il canale bancario fossero circa 1,2 mld. di euro, aumentate nel 2007 a 6 miliardi di euro) hanno reso manifesta l'importanza reale e potenziale del migrante come attore finanziario.

Come già scritto in precedenza l'Associazione Bancaria Italiana è impegnata a promuovere un miglioramento dei prodotti e dei servizi verso i migranti, tra cui la riduzione dei costi di invio delle rimesse. Alcune banche, in particolare quelle che per statuto hanno finalità di carattere sociale come le casse di credito cooperativo, hanno stretto rapporti con alcune nazionalità di migranti concentrati nei loro territori e stanno cercando di appoggiare iniziative solidali finanziate con rimesse collettive e meccanismi per trasferire le rimesse individuali verso casse cooperative nei paesi di origine (ad esempio in Ecuador e Senegal).

Alcune piccole iniziative di associazioni e organizzazioni non governative hanno cercato di costruire meccanismi di trasferimento delle rimesse a minor costo, in accordo con filiali di banche italiane e dei paesi di origine (in particolare Marocco e Senegal), ma hanno avuto vita breve a causa delle scarse economie di scala e quindi di un non soddisfacente rapporto tra costi e benefici. Recentemente anche le Fondazioni bancarie, come già scritto, cercano di promuovere la canalizzazione delle rimesse dei migranti verso istituzioni di microfinanza operanti in Senegal. Si prevede quindi la creazione di alleanze tra banche italiane, operatori di trasferimento monetario, banche commerciali e casse rurali.

Un altro strumento su cui si sono avviate delle sperimentazioni riguarda la costruzione di fondi di garanzia, costituiti da risorse pubbliche e di sponsor privati, per favorire l'accesso al credito dei migranti sia in Italia che nei paesi di origine. La Regione Sicilia ha finanziato un fondo di garanzia per facilitare l'accesso al credito da parte dei migranti presso una banca italiana e le Poste tunisine, a cui si accompagna un prodotto per il trasferimento delle rimesse. Come già scritto, è in fase di avvio la costituzione di una Fondazione di associazioni senegalesi immigrati nel Nord Italia che con l'assistenza tecnica di esperti e della Banca Etica, dovrà gestire un fondo di garanzia per l'accesso al credito che si accompagna all'impiego del risparmio e delle rimesse dei migranti per iniziative produttive. Altre idee di questo tipo stanno circolando in attesa di trovare partner e risorse per una loro applicazione.

È interessante notare come tutte le iniziative ora descritte attribuiscono un ruolo importante al circuito della microfinanza in loco. Tale strategia si rivela in parte corretta in quanto favorisce una più ampia distribuzione geografica delle rimesse, consente la ricezione del denaro anche a soggetti non bancarizzati, aumenta la liquidità delle strutture di microfinanza in loco, e fa sì che i risparmi e le rimesse individuali vadano indirettamente a stimolare il circuito degli investimenti. Bisogna tuttavia considerare che si tratta di una politica anche rischiosa, in quanto non sempre gli istituti di microfinanza sono auto-sostenibili (spesso infatti continuano a dipendere dai programmi di

cooperazione che li creano); si tratta inoltre di organizzazioni estremamente vulnerabili rispetto ai rischi-paese e ad eventuali crisi di solvibilità dei propri clienti. Spesso tali strutture hanno dimensioni assai ridotte, mancano delle risorse umane e degli strumenti necessari a lanciare nuovi prodotti, a costituire reti stabili ed a gestire flussi di danaro provenienti dall'estero, riconoscendo ai clienti e quindi anche ai migranti una adeguata remunerazione e sicurezza del risparmio.

Infine, si sono avviate delle iniziative che appoggiano l'investimento di rimesse collettive dei migranti in attività di sviluppo comunitario. Un utile confronto in questo campo è il famoso programma 3x1 realizzato dalla diaspora messicana negli Stati Uniti. In base a tale programma per ogni dollaro proveniente dalle rimesse la Federazione nazionale messicana, lo Stato e il municipio di provenienza dei migranti mettono in un fondo di sviluppo un altro dollaro ciascuno. Nel caso italiano il co-finanziamento può provenire anche da soggetti operanti nel paese di arrivo dei migranti: la Cooperazione italiana, autorità locali e Ong oltre che organizzazioni internazionali. Questo è quello che è avvenuto con un programma particolarmente significativo per la sua scala: il MIDA (Migration for Development in Africa) promosso dall'OIM ha unito le rimesse collettive dei migranti al finanziamento della Cooperazione italiana e di numerose autorità locali come Regioni, Province e Comuni del centro e nord Italia.

## **DAL GOVERNO ITALIANO ALLA COMMISSIONE EUROPEA**

Il precedente accenno al programma MIDA consente di introdurre una breve analisi sul ruolo che gioca il governo centrale italiano e in particolare il Ministero degli Affari Esteri (MAE) per la sua possibile competenza sul tema del co-sviluppo. A questo proposito come si è già evidenziato nella introduzione, risulta evidente l'assenza di una politica specifica sul co-sviluppo. Piuttosto il MAE, attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ha sostenuto alcuni programmi di organismi internazionali. Risalta in particolare il rapporto della Cooperazione italiana con l'OIM. Questo organismo internazionale è particolarmente attivo nel proporre al MAE iniziative che comprendono diverse tematiche relative alla gestione dei flussi migratori e anche al co-sviluppo.

Tra le diverse iniziative sono soprattutto due quelle che cercano di coinvolgere i migranti per contribuire allo sviluppo del paese di origine favorendo nel contempo una loro migliore integrazione in Italia. Il programma più conosciuto, iniziato nel 2002 e durato per oltre cinque anni attraverso diverse fasi, è MIDA. Sono state svolte attività di conoscenza e di tessitura di relazioni con le associazioni migranti senegalesi e ghanesi in diversi territori ove si concentrano queste comunità. E' stato facilitato l'incontro di queste comunità con le istituzioni locali al fine di creare partenariati per il co-sviluppo. Sono state raccolte centinaia di proposte. Diverse sono state selezionate e accompagnate attraverso attività di formazione nei paesi di origine, d'accordo con i governi locali e agenzie dedicate alla promozione della piccola impresa. Le risorse raccolte dai migranti e dalle istituzioni locali sono state quindi investite in progetti di sviluppo comunitario e di creazione d'impresa. Recentemente la Cooperazione italiana ha deciso di aprire l'accesso ad un credito di aiuto al Senegal di 20 milioni di euro ai migranti, legandolo alle attività svolte con MIDA. Lo stesso è in corso di realizzazione con un credito di aiuto di 10 milioni di euro al Ghana.

Considerato il relativo successo di MIDA, l'OIM ha deciso di analizzare la possibilità di replicare la metodologia anche per le comunità latinoamericane che vivono in Italia. È quindi in fase di avvio, sempre con un contributo della Cooperazione italiana, il programma MIDLA, ovvero "Migranti per lo sviluppo latinoamericano". In questo caso si tratta di realizzare attività propedeutiche per

identificare piste di azioni in quattro campi: sviluppo comunitario, imprenditoria transnazionale, circolazione di competenze, e valorizzazione delle rimesse individuali.

Sempre l'OIM, in accordo con le associazioni del terzo settore che fanno parte del Laboratorio migrazioni e sviluppo, e con l'assistenza del CeSPI, sta costruendo un sito che offrirà ai migranti la possibilità di comparare i costi di trasferimento delle rimesse di diversi operatori bancari e di *money transfer*. Il sito replica in Italia iniziative simili già attive in diversi paesi occidentali. Questa iniziativa risponde inoltre agli impegni presi dagli Stati del G8 sul tema delle rimesse.

Un altro programma di cooperazione che però si è focalizzato di più nell'approntare un meccanismo di gestione dei flussi per motivi di lavoro è IMIS: Integrated Migration Information System. In questo caso l'OIM con il finanziamento della Cooperazione italiana svolge attività di rafforzamento istituzionale del Ministero del Lavoro egiziano e ha creato un database per l'incontro di domanda e offerta di lavoro, la selezione e la formazione di migranti da inserire nel mercato del lavoro italiano. A fianco di queste attività vi sono iniziative per facilitare il rapporto con la diaspora egiziana in Italia con particolare attenzione agli imprenditori che potrebbero essere rafforzati nei loro rapporti economici con il paese di origine.

Quest'ultimo progetto evidenzia come il tema del co-sviluppo debba essere considerato nell'ambito di una politica estera italiana che utilizza la cooperazione in una negoziazione più ampia con i paesi di origine che riguarda la gestione dei flussi migratori, il loro controllo, la definizione di accordi per la riammissione dei migranti irregolari. Si possono ricordare ad esempio gli accordi dell'Italia con l'Albania, con la Tunisia, con l'Egitto ed ora con la Libia. Da questo punto di vista la cooperazione con l'Albania ha compreso oltre alla tradizionale cooperazione allo sviluppo, la cooperazione tra forze di polizia per controllare e ridurre il traffico di persone, quella sulla gestione dei flussi per motivi di lavoro, e la cooperazione per la riammissione degli espulsi. Dopo 10 anni di collaborazione la situazione appare stabilizzata e di reciproca soddisfazione. Viceversa nel caso dei rapporti con i paesi del Mediterraneo meridionale, e in particolare con la Libia, sussistono forti dubbi sull'effettiva applicabilità degli accordi e sul rispetto dei diritti umani. L'esternalizzazione del controllo dei flussi dalle frontiere italiane, ed europee, a quelle dei paesi di transito pone infatti importanti questioni politiche ed etiche.

In questo quadro è evidente come non esista una politica italiana di co-sviluppo, semmai questo concetto e principio vengono piegati e reinterpretati in funzione di interessi nazionali di sicurezza e per il mercato del lavoro. D'altra parte la politica italiana di cooperazione allo sviluppo potrebbe essere quella che più valorizza il co-sviluppo nell'ottica del *triple win* e dell'approccio globale sostenuto dall'Unione europea. Ma la crisi finanziaria ha ridotto ancor di più il peso di questa politica e nella programmazione triennale 2009-2011 le migrazioni sono citate solo come un fenomeno che motiva l'azione sulle radici degli squilibri tra paesi poveri e ricchi.

L'assenza di interlocutori istituzionali a livello centrale fa sì che i diversi attori che si stanno spendendo in iniziative di co-sviluppo saltino il livello nazionale prendendo come punto di riferimento la politica dell'Unione europea. Le autorità locali, le organizzazioni della società civile e le associazioni di migranti dialogano con la Commissione europea e partecipano alle sue politiche.

L'Unione europea rappresenta quindi l'istituzione guida e la finestra di opportunità più importante per gli attori italiani impegnati nella politica di co-sviluppo. D'altra parte è evidente come il salto del livello nazionale depotenzi le possibilità per l'Italia di partecipare con più peso a questa politica. Mentre, invece, il governo centrale spinge per una maggiore condivisione europea dei costi del controllo dei flussi alle frontiere con l'Africa.

## CONCLUSIONI

Il co-sviluppo in Italia è presente attraverso l'iniziativa di molteplici attori che, però operano in assenza di una politica nazionale sul tema. Non vi sono orientamenti, non ci sono programmi strutturati e le risorse sono scarse. Gli attori sono alla ricerca di un sistema nel quale ordinare e potenziare le diverse azioni, ma si trovano senza strategie di medio e lungo periodo e con poche possibilità di accrescere capacità ed avere un impatto significativo. Manca ancora un rapporto strutturato con i migranti e le loro associazioni. Non è ben compresa l'importanza di connettere integrazione e transnazionalismo, e quindi le azioni sono spezzettate e non coordinate.

D'altra parte una vera politica di co-sviluppo sarebbe incoerente con l'attuale politica di immigrazione. In Italia la priorità è focalizzata sul controllo dei flussi e sulla sicurezza. La politica migratoria è comandata dal Ministero dell'Interno, parzialmente da quello del Lavoro e solo in forma funzionale dal Ministero degli Affari Esteri. La prospettiva è quella di un interesse nazionale concepito in modo miope, restrittivo, poco coerente, con una considerazione scarsa e strumentale dei rapporti con i paesi di transito e di origine, e senza visione positiva sul ruolo delle migrazioni per lo sviluppo.

La politica dell'Unione europea è considerata necessaria in quanto funzionale a questo interesse. Il rapporto con i paesi di transito e di origine si gioca tatticamente negoziando la domanda di controllo e di selezione dei flussi con l'offerta di incentivi. In questo quadro, approcci innovativi come quelli su mobilità e sviluppo, co-sviluppo, rispetto dei diritti umani, appaiono strumentali. Il co-sviluppo potrebbe essere eventualmente e retoricamente utilizzato per favorire misure di ritorno e per la circolazione dei migranti secondo i fabbisogni del mercato del lavoro italiano.

Nonostante ciò, come si è visto, il territorio italiano presenta una interessante vivacità di sperimentazioni e impegno da parte di molti e diversi attori. Il problema è lo scarso impatto di queste iniziative. Le sperimentazioni hanno scale limitate. Gli attori sono deboli. Non vi sono processi di apprendimento collettivo e di costruzione di iniziative per un reciproco rafforzamento. Di conseguenza anche la pressione per una politica italiana di co-sviluppo innovativa e virtuosa è assente.

Non vi è ancora sufficiente consapevolezza della validità del concetto di co-sviluppo in un mondo sempre più interdipendente e denazionalizzato<sup>12</sup>, dove le pratiche positive transnazionali, l'interculturalità e la ricerca di forme di governance multi-attoriale e multi-livello appaiono come politiche e strumenti necessari per una convivenza più civile e dai benefici comuni.

Forse, un parziale cambiamento a favore del principio del co-sviluppo potrà venire dalla convergenza tra europeizzazione della politica migratoria e movimento dal basso dei diversi attori che stanno cercando forme di coordinamento per fare un salto di qualità e di scala, stimolando il dibattito pubblico nazionale e proponendo orientamenti innovativi.

---

<sup>12</sup> Si veda per questo concetto, e per una spiegazione sistemica dei flussi migratori, Saskia Sassen, *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, 2008.