

Il dovere di governare l'immigrazione

scritto da Stefano Allievi, Massimo Livi Bacci | 29 Ottobre 2019



Il discorso sulla migrazione è stato sequestrato, negli ultimi tempi, dal dibattito su profughi e irregolari. Stefano Allievi e Massimo Livi Bacci allargano il discorso, suggerendo dodici proposte concrete volte a governare il fenomeno, alcune fattibili subito altre da mettere al più presto in cantiere. Neodemos apre le porte a un dibattito sul tema, nella consapevolezza che l'Italia continuerà ad attrarre consistenti flussi migratori nei prossimi decenni che vanno gestiti con strumenti nuovi e uno sguardo al lungo periodo.

Per troppo tempo il dibattito sull'immigrazione si è limitato alle polemiche legate agli sbarchi e ai salvataggi. La fisiologia di un fenomeno strutturale e di lungo periodo, è stata appiattita sulla patologia di un fatto emergenziale e di breve periodo. Le tematiche dell'immigrazione vanno affrontate con uno sguardo razionale, lucido e pacato, lontano dalle polemiche, ma ben dentro a una questione che è uno dei grandi problemi del secolo, e ne intreccia altri altrettanto cruciali, quali gli squilibri demografici ed economici, la povertà, lo sviluppo sostenibile, le guerre.

Ci occupiamo da tempo dell'argomento e sosteniamo che le migrazioni possono e debbono essere governate. Per farlo bisogna imparare a separare le questioni di fondo dalle emergenze dettate dall'attualità: e la questione delle migrazioni che oggi definiamo economiche (da sempre il grosso delle migrazioni della storia, e ancora alla base tanto delle immigrazioni verso il nostro Paese che delle emigrazioni verso altri paesi), dalla questione dei richiedenti asilo, che si intreccia alla precedente ma è lungi dall'esaurirla.

Le proposte che seguono - di carattere pragmatico, e che non seguono alcuna agenda ideologica o pregiudiziale - hanno lo scopo di aprire una discussione più ampia di quella attuale, con l'obiettivo di giungere finalmente a decisioni strategiche, di lungo periodo, emancipate dalla tirannia dell'attualità, capaci di gestire i flussi di immigrazione regolare.

Attivare flussi di immigrazione regolare

Le migrazioni sono diventate in prevalenza irregolari da quando gli Stati hanno smesso di gestire le migrazioni regolari, limitandosi a chiudere progressivamente le frontiere, nell'illusione che questo avrebbe prodotto la fine dei flussi. I flussi non sono cessati, ma si è semplicemente offerta ai

trafficienti di uomini la possibilità di gestirli nel loro interesse. Occorre che gli Stati si riappropriino di questa loro primaria potestà. Dovrebbe farlo l'Europa (un accordo in questo senso dovrebbe essere un obiettivo primario e la precondizione di qualsiasi politica di gestione delle migrazioni) e occorre fare pressioni in questa direzione: ma possono procedere anche i singoli Paesi. In particolare l'Italia continuerà ad esprimere una sostenuta domanda d'immigrazione in ragione, tra l'altro, della crescente debolezza demografica e delle necessità delle famiglie e delle imprese. Occorre quindi aprire le frontiere a flussi selezionati e controllati attraverso un sistema di programmazione degli ingressi fondato su un Documento pluriennale aggiornato annualmente contenente le quote suddivise per finalità (lavoro autonomo; lavoro dipendente; studio e formazione; ricerca) e i profili preferenziali di ammissione con i criteri di scelta che sono fondamentali e devono essere espliciti e motivati. Il Documento potrebbe essere elaborato da un'Agenzia indipendente (vedi seguito) e sottoposto al Parlamento, per fornire al Governo le linee guida per la propria azione.

Per essere efficace, tale sistema dovrebbe essere accompagnato da precisi Accordi di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti, che regolamentino al contempo i flussi di immigrati regolari, le modalità di una cooperazione basata sul riconoscimento della pari dignità, e la riammissione degli immigrati irregolari: la prima cosa (gli accordi sui flussi regolari) essendo necessario prerequisito della seconda (la collaborazione nel controllo dei flussi irregolari e l'accettazione del rimpatrio degli irregolari stessi). L'articolo 23 del Testo unico sull'immigrazione consente di attivare programmi di formazione professionale e di lingua italiana nei Paesi di provenienza che costituiscono un titolo di prelazione ai fini dell'ingresso in Italia.

La creazione di una Agenzia italiana delle migrazioni (e, in parallelo, il sostegno alla creazione di una Agenzia europea delle migrazioni) dovrebbe essere un obiettivo in sé: la questione è ormai troppo importante per essere parcellizzata da multiple e confliggenti competenze. Immigrazione ed emigrazione sono facce della stessa medaglia, che include la questione della programmazione dei flussi, le politiche di controllo delle frontiere, la questione dei respingimenti, dei rimpatri e dei ritorni, le politiche di integrazione, l'analisi dei fabbisogni formativi e del mercato del lavoro - tutti temi che occorre affrontare insieme in una logica coerente.

La presenza di immigrati irregolari non è nell'interesse del paese. E' bene quindi che per quanti non potranno essere rimpatriati, anche su base volontaria, a seguito degli accordi di cui sopra, si preveda la possibilità di venire progressivamente regolarizzati: anche reintroducendo il permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di lavoro garantito da uno sponsor, abolito dalla legge Bossi-Fini del 2002, e introducendo il permesso di soggiorno per comprovata integrazione in assenza di procedimenti penali ai fini della regolarizzazione ad personam del sommerso, come avviene con buon successo in altri Paesi europei.

Normalizzare l'integrazione

Contestualmente va abolito il reato di immigrazione clandestina previsto dalla legge Bossi-Fini (art. 10-bis del Testo unico dell'immigrazione), vista - come sostenuto da tanta parte della magistratura - la sua comprovata inefficacia rispetto all'obiettivo dichiarato, che ha prodotto effetti di inutile appesantimento dell'attività giudiziaria, e diventa addirittura un ostacolo ai rimpatri.

Occorre snellire la burocrazia legata alla concessione dei permessi di soggiorno e al loro rinnovo, ma anche alle pratiche di cittadinanza, e alle pratiche di riconoscimento dei richiedenti asilo. Oggi, sempre più spesso, tali norme sono un incubo burocratico che non fa altro che produrre per via amministrativo-legislativa un numero crescente di irregolari, anche tra coloro che prima non lo erano.

L'approvazione della legge sullo *Ius culturae* a partire dall'AS 2092 della XVII Legislatura Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza approvata dalla

Camera il 13 ottobre 2015, si pone come un passo necessario e opportuno per rendere più efficace l'integrazione dei giovani stranieri.

La mancata firma dell'Italia del Global compact for migration, documento non vincolante sottoscritto a Marrakech il 10 dicembre 2018 dalla grande maggioranza dei Paesi del mondo, ha posto il paese in una situazione di grave isolamento propagandistico, che occorre superare al più presto dando al patto il nostro tardivo sostegno. Occorre anche che l'Italia si spenda per sostenere, in sede europea, l'iniziativa Una nuova alleanza Africa - Europa per gli investimenti e l'occupazione sostenibili (Piano Marshall per l'Africa) affinché il Quadro finanziario pluriennale UE (Qfp) 2021 - 2027, giunto alla fase finale del negoziato, ne preveda un finanziamento adeguato.

Vanno infine abrogate tutte le norme del Decreto sicurezza (legge n 132 del 2018) e del Decreto sicurezza bis (legge n. 77 del 2019) in contrasto con le proposte precedenti.

Una nuova politica per i richiedenti asilo

Il perdurare di conflitti in regioni prossime all'Europa rende ancor più urgente l'adozione di un Accordo volontario di cooperazione intergovernativa nell'ambito del Consiglio europeo sulla materia di cui all'articolo 78 del Trattato (Politica comune in materia di asilo). Tale accordo può essere raggiunto dagli Stati membri che hanno manifestato disponibilità ad un sistema strutturale di ricollocazione dei richiedenti asilo soccorsi in mare. Questo deve essere basato sulla condivisione della responsabilità circa l'accertamento dell'ammissibilità delle domande, accogliendo chi ne ha diritto e rimpatriando gli altri, con precisi compiti affidati alla Commissione. Può essere la premessa per sbloccare la discussione nel Consiglio europeo sulla revisione del Regolamento di Dublino, anche attraverso un voto a maggioranza qualificata.

E' necessario che venga ripresa la missione Eunavfor Med Sophia con compiti di contrasto al traffico dei migranti e alla tratta di esseri umani, di controllo delle frontiere e umanitari. In questo ambito vanno stabilite regole europee per l'intervento delle ONG sulla base di un aggiornamento del Codice di condotta italiano dell'agosto 2017 in relazione alle mutate condizioni in Libia.

Contemporaneamente, occorre estendere, rafforzare e proporre a livello europeo la pratica dei Corridoi umanitari (Ministeri degli Interni e degli Esteri, Cei, Comunità di Sant'Egidio, Federazione Chiese evangeliche in Italia, Tavola Valdese) per favorire l'arrivo legale e sicuro dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, senza condizioni.

Infine, è necessario riorganizzare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, gestito in collaborazione con Comuni e Regioni, sulla base delle indicazioni della Commissione parlamentare di inchiesta della Camera dei deputati della scorsa legislatura (dicembre 2017) al fine di trasformare la spesa per l'accoglienza in investimento per l'integrazione attraverso l'acquisizione delle competenze linguistiche e delle capacità lavorative e professionali, oltre che della necessaria mediazione culturale con le popolazioni residenti.

Perché questo testo

Studiamo le migrazioni da decenni. Abbiamo potuto osservarne la crescita numerica e le trasformazioni. Siamo stati testimoni degli effetti politici delle migrazioni non governate. E soffriamo l'inutilità di un dibattito spesso ideologico, incapace di proporre soluzioni percorribili. Per questo motivo abbiamo deciso di proporre qualcuna, mettendole in fila, in un disegno che ci pare coerente. Non pretendiamo di avere la verità in tasca. Ma ci pare buona cosa aprire un dibattito sul tema fondato sulla concretezza, lontano dalle contrapposte tifoserie. Ci auguriamo che questo contributo

possa servire all'avvio di una discussione ragionevole. E, magari, a prendere delle decisioni assennate.