

SCUOLA SUPERIORE  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELL'INTERNO

13 ottobre 2009

“SICUREZZA E IMMIGRAZIONE: LE  
STRATEGIE DEL CAMBIAMENTO E  
LA COOPERAZIONE  
INTERNAZIONALE”

Consentitemi una breve digressione di commento sul titolo del tema del nostro incontro, dal momento che, nel comune parlare e sentire dei nostri giorni, troppo spesso i termini sicurezza ed immigrazione vengono collegati - oserei dire “intrecciati” - quasi fossero facce di una stessa medaglia; sino a confondersi nel messaggio più semplicistico da estrapolare: quello della minaccia, della paura.

Atteggiamento che invece offusca, a mio giudizio, l’aspetto più rilevante che il fenomeno dovrebbe evocare, ovvero quello dello sviluppo e del cambiamento.

Il fenomeno della migrazione, al quale siamo evidentemente più sensibili, è dentro le nostre vite, contribuisce direttamente ad aumentare l’eterogeneità culturale, etnica e religiosa del paese, ponendosi in contrapposizione alla continuità culturale delle società del passato: meno aperte, dai contorni più riconoscibili, forse più rassicuranti.

Zygmunt Bauman, che abbiamo avuto l’onore di ospitare – anche se con un’intervista video concessa ai nostri colleghi – nel corso della II Conferenza nazionale sull’Immigrazione in Italia, tenutasi a Milano il 25 e 26 settembre scorso, ci ha ricordato che : *“Nel momento*

*in cui componi la tua identità, sul tavolo sono a disposizione tanti piccoli pezzi che speri di poter incastrare... fino ad ottenere un insieme dotato di senso, ma l'immagine che dovrà emergere al termine del lavoro non è fornita in anticipo".*

Si sono quindi ampliate le differenze all'interno della nostra società e questo implica che chi ha responsabilità di governo deve poter orientare l'evoluzione della società verso modelli multiculturali, rispettosi della nostra storia e delle nostre tradizioni.

Una cornice di regole condivise, quindi, all'interno della quale maturi pienamente, in chi accoglie come in chi è accolto, il rispetto della diversità ed un atteggiamento positivo nei confronti di altri modi di vivere e di sperare.

### **Le politiche della cd. migrazione legale - L'approccio globale**

L'argomento più innovativo degli ultimi anni nel settore della migrazione, ma che ancora non ha prodotto i risultati auspicati, è la strategia dell'approccio globale (cd. "Global Approach") verso i paesi di origine e di transito dei flussi migratori, nella consapevolezza, ormai acquisita, che, senza il coinvolgimento diretto di questi Paesi,

non potrà realizzarsi una vera politica di gestione dei flussi e non potranno essere sfruttati appieno i vantaggi, in termini di sviluppo, che dalle migrazioni possono derivare.

L'obiettivo del "Global approach", lo sappiamo, è quello di istituire un quadro intersettoriale per gestire la migrazione in modo coerente: e ciò attraverso un incessante dialogo politico e la ricerca di punti di equilibrio comuni ai paesi dell'Unione, per una strategia che sviluppi le potenzialità di accoglienza ed espansione di un'Europa percepita davvero come entità reale e non come somma di interessi di Stati individuali.

Tra i passi significativi in tale direzione è forse il caso di ricordare che nel 2008 la Commissione europea ha presentato due Comunicazioni:

- la prima, per ribadire la necessità di attuare forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi;
- la seconda, per un più stretto coordinamento, una maggiore coerenza e un miglioramento delle sinergie tra gli Stati membri.

Lungo questo percorso, ancora, il Consiglio europeo aveva stabilito piattaforme di cooperazione, i partenariati per la mobilità, unitamente a missioni esplorative presso alcuni Paesi africani,

mirando al rafforzamento del dialogo con i Governi degli Stati di origine e di transito dei flussi migratori; e la II Conferenza ministeriale tenutasi un anno fa circa a Parigi, il 15 dicembre scorso, è stata una tappa certamente importante.

Ma, come dicevo, siamo ancora distanti dal raggiungere risultati concreti se pensiamo che, mentre, da un lato, un'impostazione incentrata prevalentemente sulla programmazione di flussi legali – secondo esigenze dettate unicamente dalle compatibilità di sistema delle nostre società avanzate - appare certamente debole rispetto ai vari fattori-spinta della mobilità migratoria (rifugiati e richiedenti protezione umanitaria in primo luogo) dall'altro, continuiamo a registrare posizioni troppo difensive rispetto ad una linea di reale condivisione e sostegno (finanziario e politico).

E, tuttavia, sembra che prime luci in questa direzione si intravedano, se è vero che il concetto di un “Burden Sharing” sostanziale di oneri e responsabilità all'interno dell'Unione appare finalmente farsi strada, a prescindere dalla “**porta di entrata**” dei problemi e delle opportunità di cui i flussi migratori sono portatori.

D'altra parte, è lo stesso Patto Europeo sull'immigrazione e l'asilo che nel suo preambolo evidenzia come “l'ipotesi di

un'immigrazione zero sia al contempo non realistica e pericolosa” ,  
cosicchè l'imponente spinta migratoria in atto non può che essere  
affrontata tenendo innanzitutto conto della **specificità capacità di  
accoglienza:** intendo cioè quella riferibile ai piani concreti del  
mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e  
sociali, adeguata all'impatto crescente: impatto che non si esaurirà  
certamente nel breve periodo.

E, se da un lato, ci chiede che i migranti siano protetti dal rischio  
di sfruttamento da parte di reti criminali e garantiti nei propri diritti  
fondamentali, il Patto impone, altresì, il rispetto delle nostre regole,  
delle regole che ci siamo dati attraverso un percorso di democrazia e  
di una convivenza civile che trova i suoi valori nei principi  
costituzionali della prima parte della nostra Carta fondamentale.

Siamo alla conclusione del periodo di programmazione fissato,  
con il Programma dell'Aja, nel 2004.

Attendiamo nelle prossime settimane che la Presidenza Svedese  
presenti il programma pluriennale per il periodo 2010-2014, il cd.  
Programma di Stoccolma, che dovrà essere approvato dai Capi di  
Stato e di Governo il prossimo dicembre.

Noi auspichiamo che il programma possa contribuire a rilanciare gli sforzi per il rafforzamento dello Spazio Europeo di Giustizia, Libertà e Sicurezza.

Il Programma dovrà dare concreta attuazione ai principi di solidarietà tra gli Stati Membri e di cooperazione con i Paesi terzi che il Patto Europeo ha sancito. Nel quinquennio di riferimento dovrà altresì prevedere interventi per promuovere l'immigrazione legale come strumento di sviluppo economico e di prevenzione dell'immigrazione clandestina, e favorire la piena realizzazione di un sistema comune di asilo alla cui creazione pensiamo possa contribuire efficacemente l'istituzione dell'Ufficio Europeo sull'asilo che dovrebbe iniziare ad operare dal prossimo anno.

Vorremmo anche che il Programma di Stoccolma impegni maggiormente l'Unione Europea sul tema dell'integrazione e sulla creazione di un effettivo meccanismo di solidarietà e cooperazione nella gestione dei flussi che interessano il Mediterraneo.

**○ ○ ○ ○ ○**

Il percorso di radicamento degli immigrati nella nostra penisola è un processo che ha visto:

- crescere la formazione di nuove famiglie,
- svilupparsi la popolazione scolastica sempre più rappresentata da minori stranieri,
- prosperare l'impresitoria straniera soprattutto nel nord Italia,
- cambiare il volto degli abitanti dei quartieri più popolari delle città,
- aprire le abitudini culturali del nostro popolo ad altre tradizioni,
- costruire nuove forme di convivenza.

Il tema, allora, dell'“integrazione” è **la migliore risposta alle istanze di sicurezza che in maniera spesso indifferenziata provengono dalla società, e non è più come nel recente passato un modello politico, magari illuminato, che alcuni Stati hanno sperimentato - debbo dire con percorsi e risultati diversi - ma una necessità, un obbligo a cui tutti i Paesi dell'Unione Europea devono attenersi. Un obiettivo al quale devono tendere anche attraverso significativi investimenti.**

E, badate bene, non sto qui esprimendo un'opinione, ma una scelta condivisa dei governi dell'Europa a 27 che, naturalmente, si va

affermando nelle singole realtà, compatibilmente con le situazioni sociali ed economiche del territorio.

**Noi**, per quanto ci riguarda, ed in relazione al rilancio di strumenti in rete sul territorio in grado di orientare e tradurre le scelte, **abbiamo scommesso e stiamo scommettendo sui Consigli Territoriali.**

Le iniziative assunte e da sviluppare in questi ambiti, infatti, richiedono un'intensa collaborazione tra i soggetti istituzionali chiamati ad adottarle e la società civile nelle sue articolate espressioni.

Istituiti dalla legge 286 del 1998 hanno faticato un po', in verità, ad entrare in campo negli anni passati, pur essendo dotati di una straordinaria potenzialità. Oggi si sta facendo lo sforzo di strutturare attraverso di essi un rapporto ancora più stretto con le diverse consulte per gli immigrati presenti a livello comunale, provinciale e regionale, evitando sovrapposizione di attività e dispersione di risorse.

Certo, bisogna essere disponibili ad affrontare la fatica di ascoltare, di confrontarsi; certo, c'è da accettare la sfida di essere convincenti senza per questo travolgere proposte ed opinioni di chi è seduto intorno ad un tavolo con le proprie istanze ed interessi.

Ribadendone la centralità, riproponendoli cioè al centro della “mission” istituzionale della Prefettura, ai Consigli non solo è stato affidato il compito di avvicinare ancor più ai bisogni concreti delle popolazioni migranti le azioni programmate sul territorio, ma sono stati individuati come destinatari di consistenti risorse per finanziare direttamente progetti finalizzati all’inclusione sociale.

Nel concreto, gli strumenti disponibili fanno leva sui Fondi Europei per l’Integrazione, sul PON Sicurezza nell’asse di riferimento della gestione delle pressioni migratorie, sui Fondi U.N.R.R.A..

Per quanto riguarda i **Fondi per l’integrazione** è stata pianificata una strategia di utilizzo delle risorse mediante la predisposizione di un programma pluriennale e di un programma annuale.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione è autorità responsabile nazionale e, per il primo biennio, sono stati richiesti progetti che concorreranno all’assegnazione di circa 21 milioni di euro (sono pervenuti oltre 700 progetti).

L’utilizzo efficace di dette somme offre un’occasione da non perdere e sulla quale, sono certo, tutti i Colleghi si impegneranno,

anche perché, alla opportunità di una realizzazione concreta nell'ambito della politica di integrazione, si aggiunge, altresì, l'occasione di una politica sul territorio condivisa.

Lo stesso vale per il **“Piano Operativo Nazionale Sicurezza** per lo sviluppo. Nei due obiettivi operativi demandati alla responsabilità del mio Dipartimento il PON mette a disposizione somme importanti che, nel periodo 2007-2013, sono pari a circa 180 milioni di euro.

In quest'ultimo caso, il ruolo dei Prefetti e – ancora una volta – dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, è essenziale per la migliore lettura sia delle esigenze, sia delle potenzialità, delle capacità ed anche delle criticità che caratterizzano i rispettivi ambiti territoriali.

Ma la sfida posta da uno strumento così potente, lo capite bene, è anche quella di riuscire a coniugare le enormi potenzialità che offre con la complessità delle regole gestionali dei fondi europei, che mette spesso a dura prova le capacità progettuali e amministrative di taluni uffici pubblici, specie quelli di dimensioni più ridotte. Penso che i Prefetti debbano avere un ruolo importante di promozione e sostegno, soprattutto dei sindaci, ma anche degli altri livelli di governo locale rispetto alla necessità di sapersi avvalere degli strumenti finanziari

europei: fondi che, proprio in tempi di ristrettezze delle risorse ordinarie, possono fare la differenza. Tra una gestione che si limiti stancamente a tentare di risolvere le molte emergenze quotidiane ed una che invece si concentri sulle articolate connessioni tra i fenomeni, la differenza sta proprio nella capacità di cogliere ogni concreta prospettiva di rilancio economico e sociale.

Ma, come ho appena detto, per riuscire ad essere pienamente in grado di fruire dei fondi PON, ed europei in genere, appare oggi fondamentale un maggiore e miglior coinvolgimento del territorio e di chi ne conosce a fondo aspetti problematici e fattori di sviluppo.

Talvolta l'evoluzione della realtà è infatti più rapida delle nostre capacità d'intervenire, che appaiono ridotte soprattutto se l'approccio è ancora collegato a schemi tradizionali in cui il cambiamento è comunque e sempre atteso o subito e non invece utilmente ed opportunamente favorito.

**O O O O O**

Una questione che si sta imponendo in maniera sempre più significativa negli ultimi anni, è quella dell'arrivo sul territorio

nazionale di richiedenti asilo e rifugiati da zone di guerra o fortemente destabilizzate.

Il riferimento è all'Afghanistan, all'Iraq, al Medio Oriente, ma anche alla Somalia, all'Eritrea, all'Etiopia e, in genere, ai Paesi africani fortemente instabili.

Per dare un'idea del fenomeno, si pensi che, **solo riferendoci agli stranieri sbarcati sulle coste italiane nel 2008**, almeno il 65% hanno manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale.

Se analizziamo poi **il trend complessivo degli ultimi tre anni** le domande pervenute alle commissioni territoriali, **nel rapporto tra il 2007 ed il 2008**, sono più che raddoppiate: abbiamo più volte evidenziato i numeri che parlano di 14.053 istanze del 2007 rispetto alle 31.097 del 2008.

Ma, in effetti, anche a fronte del drastico calare degli sbarchi nel corso del 2009, per quest'anno si registra comunque un numero significativo di richieste di asilo provenienti alle commissioni territoriali, che, a tutto il 30 settembre 2009, ammontano a 12.850.

Il diritto di asilo è garantito dall'art. 10 della nostra Costituzione e si è molto discusso negli scorsi anni sulla necessità di dare concretezza normativa a tale principio costituzionale.

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 251/2007 (c.d. decreto "qualifiche") e del decreto legislativo n. 25/2008 (c.d. decreto "procedure"), con cui sono state recepite le direttive comunitarie in materia (la n. 83/2004 e la n. 85/2005), l'Italia, per un verso, ha dato attuazione alla Costituzione, dall'altro, si è collocata tra i paesi più avanzati nell'ambito dell'Unione europea.

Sul territorio nazionale operano 10 commissioni territoriali, alle quali sono state aggiunte 5 sezioni per un temporaneo rafforzamento dell'attività di esame delle istanze.

Mi preme solo sottolineare che, unici - a quanto mi risulta - nell'ambito dell'Unione europea, possiamo essere orgogliosi di aver previsto per le Commissioni territoriali, una composizione di piena garanzia. Di ciascuna di esse, infatti, fa parte non solo un funzionario della carriera prefettizia in veste di presidente e un rappresentante della Polizia di Stato, ma anche un rappresentante delle istituzioni locali, e un funzionario dell'Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati.

La stessa impugnativa avverso le decisioni negative delle Commissioni è affidata alla competenza del giudice ordinario.

In Parlamento viene ancora sollecitata la necessità di adottare una legge attuativa del principio costituzionale contenuto nell'art. 10; in verità la Corte di Cassazione ha asserito chiaramente come in concreto i decreti legislativi di cui abbiamo parlato finora abbiano già ampiamente soddisfatto l'esigenza.

**O O O O O**

Il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione in questo quadro di attività ritiene di avere un fiore all'occhiello: il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, costituito, da un lato, dalla rete dei centri per richiedenti asilo (CARA), nei quali viene assicurata una prima accoglienza, dall'altro, dal sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), deputato a gestire la seconda fase .

Il rafforzamento di questo sistema punta quest'anno anche su risorse dell'UE provenienti dal FER (fondo europeo rifugiati).

L'architettura dello SPRAR prevede un rapporto di forte collaborazione tra il Ministero ed i Comuni italiani rappresentati dall'ANCI. Attraverso una cabina di regia nazionale, la sua struttura operativa, il Servizio Centrale, colloca, nel limite dei posti disponibili, titolari di *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, secondo le disponibilità manifestate dai singoli Comuni attraverso progetti finanziati per l'80% dal fondo del Ministero dell'Interno.

Si tratta di un “modello italiano” che ha maturato un'esperienza più che positiva sviluppando percorsi di accoglienza diretti anche alle categorie vulnerabili e ai minori non accompagnati richiedenti asilo.

Nel 2009, nonostante il taglio previsto dai provvedimenti di riduzione della spesa pubblica, siamo riusciti a spostare una fetta di risorse, finanziando comunque 3.000 posti e impegnandoci, per la prima volta, nell'arco temporale di un biennio; è stato così realizzato un incremento del 20%. (Nel 2008 i posti finanziati erano stati 2.500).

Nonostante tutto, siamo presenti anche in un progetto che ha rilevanza strategica nel comune sistema europeo dell'asilo che prende il nome di “resettlement”. Parliamo, cioè, del “reinsediamento” sul territorio del nostro Paese di persone bisognose di protezione internazionale e che attualmente si trovano in un paese terzo.

Avevamo sperimentato per la prima volta nel 2007, in provincia di Rieti, il reinsediamento di cittadini eritrei, prevalentemente donne e minori, provenienti da un campo di trattenimento in Libia (Misratah). Stiamo continuando con una presenza concreta nelle missioni europee in Siria e Giordania e con una nuova esperienza di reinsediamento di persone trattenute nella stessa Libia.

In questo quadro di integrazione di rifugiati, vale anche la pena ricordare un' esperienza importante qual è quella di Riace, Caulonia e Stignano, tre piccoli comuni della Locride.

I comuni che contano meno di 5.000 mila abitanti rappresentano il 72% del territorio del nostro paese: sono borghi splendidi, ancora poco conosciuti e valorizzati, dove la vita scivola in modo diverso da quella delle grandi aree metropolitane, dove si conservano ambienti, mestieri e tradizioni semplici e popolari e dove una concreta possibilità di autonomia abitativa e lavorativa è realmente accessibile.

I piccoli comuni possono rappresentare, quindi, una valida alternativa di accoglienza ed integrazione per i richiedenti asilo: questo è l'esperimento dei tre piccoli comuni nella regione Calabria che hanno accolto 200 eritrei.

Un processo difficile, certo, da guidare facendo leva sulla opportunità che i comuni possono cogliere all'interno di quel concetto di leale collaborazione che deve vedere coinvolti tutti gli attori istituzionali che concorrono al governo del territorio.

Siamo stati sempre convinti che una politica efficace debba offrire una serie di strumenti utili al raggiungimento dello scopo. Tra di essi **dobbiamo considerare anche il rimpatrio volontario**. Oggi, purtroppo, manca ancora nella nostra legislazione uno strumento che possa costruire un percorso di rientro che si affianchi a quello coattivo, pure necessario. L'Europa ci ha offerto ora le risorse finanziarie per supportare progetti di rimpatrio volontario assistito, grazie alla creazione del Fondo Europeo per i Rimpatri, per offrire una strada meno aspra a chi sceglie di rientrare nel proprio Paese, e ricostruire proprio lì una nuova prospettiva. Vogliamo credere che nel recepire la apposita direttiva in materia di ritorno approvata dall'Unione Europea si possa effettivamente cogliere questa opportunità.

○ ○ ○ ○ ○

Ho appena poco innanzi accennato ad un argomento scottante che certamente molti colleghi vivono sul proprio territorio.

Parlo dei minori non accompagnati.

I colleghi di Venezia, di Bari, di Ancona, come tutti i colleghi siciliani conoscono bene il tema, che rischia di scaricare sui bilanci dei Comuni, già in affanno, un peso qualche volta davvero troppo gravoso.

Bisogna però dire le cose come stanno.

In tema di minori, allo Stato spetta solo la fase emergenziale della prima accoglienza, mentre l'assistenza, la formazione e l'integrazione è affidata a Comuni e Regioni.

Il fenomeno, tuttavia, ha assunto negli ultimi anni una dimensione tale che, credo, lo Stato non possa assolutamente sottrarsi ad un impegno a sostegno degli enti locali.

Abbiamo anche sostenuto da anni che il problema ha una dimensione europea che non può essere tralasciata. Possiamo ora dire che finalmente anche l'Unione Europea si è decisa ad affrontare il tema. Il Programma di Stoccolma prevederà quella dei minori come una priorità del prossimo quinquennio, ma, già dal prossimo anno,

grazie alla sensibilità del governo spagnolo sul tema, ci possiamo aspettare l'adozione di un piano di azione sui minori non accompagnati.

Intanto, abbiamo già provato a lavorare ad un disegno di legge di possibile riorganizzazione del settore, e, in questa linea di confronto aperto, siamo disponibili e continuiamo a immaginare e sviluppare le dovute sinergie con i vari attori per confrontarci con ruoli, funzioni e disponibilità verso chi, poi, nel concreto, ha il governo del territorio e la gestione del problema.

La globalizzazione modifica le distanze nel tempo e nello spazio.

Nel mondo globale nessun luogo è lontano.

L'incremento della mobilità delle persone tra Paesi diversi è parte integrante dei cambiamenti che viviamo.

E' anche uno straordinario motore di trasformazione delle società moderne e dell'economia globale. E' con questo sguardo aperto e con la consapevolezza di essere protagonisti della costruzione del futuro, che questa sfida va affrontata.