



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

22
2023

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA ED EFFETTI DI
RETROAZIONE DELLE MIGRAZIONI

a cura di

LAURA COSTANTINO e FABIO DE MATTEIS



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 9788894665116

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Paolo Pardolesi

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Annamaria Bonomo, Maria
Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Niccolò Carnimeo, Daniela Caterino,
Nicola Fortunato, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Maria Concetta Nanna,
Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto
Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Anna Bitetto, Danila Certosino, Ivan Ingravallo,
Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco
Perchinunno, Lorenzo Pulito, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore,
Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per
incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente,
Culture

Convento San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy,

e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: +39 099 372382 · fax: +39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO IN
SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane. La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;

- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;
- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio Comitato Scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di *editing* successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati

all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, overitenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali> nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta. Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea, il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>. Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.



GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA ED
EFFETTI DI RETROAZIONE DELLE
MIGRAZIONI

a cura di

Laura Costantino e Fabio De Matteis



L'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro"
ha chiuso il volume, composto da 113 pagine, il 27 maggio 2023.
Il testo è disponibile *open source* sul sito
<http://edizionidjsge.uniba.it/index.php/i-quaderni>.

ISBN: 9788894665116

INDICE

<i>Introduzione</i>	p.3
Laura Costantino – Fabio De Matteis GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO FRA POLITICHE PUBBLICHE E OPPORTUNITA' DI INCLUSIONE SOCIO-ECONOMICA	p.6
Paolo Pardolesi RETI MIGRATORIE E DINAMICHE INTERCULTURALI	p.16
Pamela Martino MIGRAZIONI DI RITORNO E SECONDE MIGRAZIONI: IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO NELLE STRATEGIE DI INCLUSIONE	p.25
Cira Grippa L'IMPRENDITORIA FEMMINILE DI ORIGINE MIGRATORIA	p.41
Stella Lippolis RETI MIGRATORIE E ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE: RADICAMENTO, RETROAZIONE E PERCORSI DI SVILUPPO	p.49
Carlo Cusatelli – Stefano Cervellera LA CONDIZIONE LAVORATIVA DEGLI STRANIERI TRA INTEGRAZIONE E INFORTUNISTICA PROFESSIONALE	p.59
Anna Tacente – Bruno Notarnicola – Giuseppe Tassielli – Pietro A. Renzulli RISORSE NATURALI DEI PAESI DELL'AFRICA MEDITERRANEA: QUALI OPPORTUNITA' PER GLI IMMIGRATI	p.68
Cosimo Nicola Zanna – Simona Abate MIGRAZIONI E ACCOGLIENZA: IL PUNTO DI VISTA DEGLI OPERATORI	p.85
Tiziana Grassi I PROCESSI MIGRATORI NEL CONTEMPORANEO: COMPLESSITÀ, ASIMMETRIE, RISORSE	p.95

GESTIONE DELL'ACCOGLIENZA ED EFFETTI DI RETROAZIONE DELLE MIGRAZIONI

Introduzione al numero speciale

Questo numero speciale dei Quaderni del Dipartimento raccoglie le riflessioni scaturite nel corso della giornata di studi dal titolo “Gestione dell'accoglienza ed effetti di retroazione delle migrazioni”, svoltasi il 14 novembre 2022 presso l'Aula Magna del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”, e rientrante tra le attività realizzate nell'ambito del Progetto MEDIATION, finanziato nell'ambito del Bando competitivo di Ateneo *Horizon Europe Seeds* (*Principal Investigator*: Prof.ssa Adriana Schiedi).

Coerentemente all'impianto del progetto, il presente contributo adotta un approccio *multistakeholder* e interdisciplinare al tema trattato, stimolando il confronto tra la riflessione giuridica ed economica, insieme agli addetti ai lavori (sia istituzionali – rappresentanti delle amministrazioni pubbliche – che del mondo non profit e dell'informazione).

Il tema delle migrazioni, legato ai diversi aspetti giuridici, economici, sociali ed antropologici, è oggetto di particolare attenzione nell'ambito delle attività di ricerca dipartimentali, anche grazie alla presenza del Corso di Laurea in Scienze giuridiche per l'immigrazione, i diritti umani e l'interculturalità che ha valorizzato ed indirizzato l'attività scientifica verso la costruzione di modelli culturali, giuridici ed economici che vanno oltre l'accoglienza, ma ambiscono a realizzare strumenti di valorizzazione del patrimonio culturale rappresentato dall'intersezione tra culture diverse, per mezzo del riconoscimento delle soggettività dei singoli.

Il presente lavoro offre al lettore una prima riflessione di carattere interculturale, partendo dall'analisi del terreno giuridico attualmente a disposizione dei privati e delle pubbliche amministrazioni, per indagare quali soluzioni possono ipotizzarsi e quali sono già state sperimentate, al fine di costruire nuove società che passino dalla trasformazione delle culture.

L'impianto normativo ancora in divenire messo in atto dall'Unione europea, volto ad introdurre nuovi obblighi in capo alle imprese multinazionali, con riferimento agli interessi dei singoli e delle collettività e al rispetto dei diritti, potrebbe auspicabilmente produrre l'effetto di mitigare il fenomeno migratorio, limitandolo a scelte volontarie e non indotte da condizioni di vita inadeguate.

D'altro canto, una attenta politica pubblica interna che valorizzi, anche per il tramite dei partenariati pubblico-privati, il *know how* anche informale degli stranieri residenti nei territori europei, migliorandone (ove necessario) le conoscenze al fine di una utile acquisizione di nuove competenze, favorisce gli effetti di retroazione delle migrazioni, che producono impatti significativi sulle società di provenienza

influenzandone i processi di sviluppo, i cambiamenti culturali, l'acquisizione delle competenze e, in ultima analisi, rappresentando degli elementi di mitigazione dei fenomeni migratori.

La crisi economica europea degli ultimi anni ha avuto un impatto marcato sui flussi migratori, rallentando gli ingressi per motivi economici e spingendo a una crescita delle migrazioni di ritorno e delle migrazioni verso Paesi terzi. Dopo aver analizzato i due distinti fenomeni - migrazioni di ritorno e seconde migrazioni - verranno analizzate, in chiave comparata, le diverse politiche pubbliche che incidono in modo significativo sui rientri costruttivi, fino all'analisi dei partenariati multilivello.

A livello interno, poi, è evidente come il fenomeno migratorio abbia trasformato radicalmente la fisionomia delle società occidentali rendendo prioritario per i governi misurarsi con nuovi strumenti di gestione del pluralismo culturale/religioso che necessariamente contraddistingue i contesti di accoglienza. La sfida appare epocale: i tradizionali sistemi normativi – strutturati come potenzialmente autosufficienti e dotati di precisi confini territoriali – oggi sono chiamati a confrontarsi/interagire con realtà culturali diversificate connesse a complessi (quanto 'lontani') ordinamenti religiosi.

Si passa, quindi, ad analizzare le connessioni tra reti migratorie e attività imprenditoriale, indagando il ruolo delle imprese "a titolarità immigrata" in Italia.

Tra le realtà virtuose presenti sul territorio italiano, l'imprenditoria femminile migrante rappresenta senza dubbio un esempio di come una cornice normativa adeguata e lungimirante, favorisca la crescita di autonomia, competenze e professionalità che possono, nondimeno, fungere da traino per lo sviluppo del lavoro femminile *tout court*.

Occorre, d'altro canto, mettere in luce anche gli aspetti patologici legati alla sicurezza sui luoghi di lavoro che vede i migranti maggiormente esposti: sono necessarie politiche di integrazione efficaci che permettano agli immigrati di acquisire la conoscenza della lingua italiana, delle normative e delle procedure di sicurezza sul lavoro, nonché un accesso adeguato alle cure mediche.

Il lavoro termina con la descrizione di esperienze virtuose che, partendo dall'integrazione lavorativa, hanno con lungimiranza guardato alla persona oltre il lavoratore, conducendo ad importanti risultati in termini di sviluppo di imprenditorialità migrante ed effetti positivi sulle migrazioni di ritorno.

Laura Costantino
Fabio De Matteis

Pamela Martino

MIGRAZIONI DI RITORNO E SECONDE MIGRAZIONI:
IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO
NELLE STRATEGIE DI INCLUSIONE*

ABSTRACT

Il saggio si propone di analizzare il ruolo della *partnership* pubblico-privato nelle politiche nazionali volte a favorire le migrazioni di ritorno che costituiscono un efficace strumento di gestione dei flussi migratori quando intese come motori di sviluppo dei Paesi di origine.

This paper studies the role of public-private partnership in national policies aimed at promoting return migrations which is an effective tool for managing migration flows when used as a brain gain.

PAROLE CHIAVE

Migrazione – ritorno – *partnership* pubblico-privato

Migration –return – public-private partnership

SOMMARIO: 1. Le migrazioni di ritorno e le seconde migrazioni tra politiche di inclusione e di esclusione. – 2. Rimpatri e ritorni costruttivi. – 3. I programmi di rientro tradizionali: l'esperienza italiana. – 4. Il ruolo del partenariato pubblico-privato nei programmi di rientro costruttivi. – 5. La rete sociale del trans-migrante per un progetto di ritorno costruttivo al servizio di un sistema di innovazione transnazionale. – 6. Il partenariato multilivello finalisticamente orientato. – 7. Considerazioni di sintesi.

1. La crisi economica europea degli ultimi anni ha avuto un impatto marcato sui flussi migratori, rallentando gli ingressi per motivi economici e spingendo a una crescita delle migrazioni di ritorno e delle migrazioni verso Paesi terzi (cd. seconde migrazioni).

Migrazioni di ritorno e seconde migrazioni sono due fenomeni distinti: nel primo caso si intendono i rientri volontari o forzati dei migranti nel Paese di provenienza, nel secondo caso si fa riferimento al movimento dei migranti per lo più naturalizzati in un Paese dell'UE verso un Paese terzo, stante una relazione tra le opportunità di mobilità

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*.

legate all'acquisizione della cittadinanza e l'impatto della crisi in termini di spinta verso una migrazione ulteriore¹.

In una prospettiva in cui la cittadinanza ha sempre dimensioni identitarie e strumentali, lo status di cittadino ha usi specifici, che vanno dal diritto di voto e dall'accesso ai concorsi pubblici, fino a questioni più legate alla mobilità come la protezione dall'espulsione e al passaporto. In questo senso la possibilità di migrare verso Paesi terzi è solo uno degli effetti dell'acquisizione della cittadinanza di uno Stato UE, che aumenta di valore non solo per la relativa forza del passaporto a livello internazionale, ma anche in connessione con le opportunità legate allo spazio comunitario e a quello Schengen.

Le seconde migrazioni perseguono variegati obiettivi. Seppur talvolta generate da esigenze di ricongiungimento culturale a comunità etniche e religiose dei migranti nonché da prospettive favorevoli per l'educazione dei figli, anche le seconde migrazioni, come le migrazioni di ritorno e le migrazioni interne, sono per lo più una risposta alla crisi economica.

Sia nel caso dei ritorni sia nel caso delle seconde migrazioni, dunque, il fenomeno migratorio assume carattere circolare e si dispiega lungo direttrici di sviluppo economico personale, ovvero dei Paesi di accoglienza e di provenienza coinvolti, che necessita, a fini di un risultato ottimale, di una efficace interazione tra settore pubblico e settore privato. È di tutta evidenza che la rilevanza di tale *partnership* pubblico-privato è apprezzabile in modo più immediato quando lo sviluppo economico al quale essa mira ha carattere collettivo ossia nel caso dei ritorni.

I ritorni, la cui distinzione dai rimpatri si fonda sulla volontarietà dei primi rispetto al carattere coercitivo dei secondi, sono uno dei profili del fenomeno migratorio di maggior interesse sin dagli anni sessanta del secolo scorso².

Parte della dottrina suggerisce che la decisione di rientro volontario è legata a fattori non economici che assumono prevalenza rispetto a quelli economici³, nonché a strutture politiche di favore nei confronti dei rientri poste in essere dai Paesi di accoglienza anziché dai Paesi di destinazione. Nel complesso, la riflessione dottrinale sottolinea la complessità della decisione di tornare nel Paese di provenienza, integrata

¹ D. Sredanovic, F. Della Puppa, *Lasciare l'Italia? Le seconde migrazioni tra cittadinanza e crisi economica*, in *Studi Emigrazione*, 2017, p. 111 ss.

² Sull'analisi del fenomeno in prospettiva comparata v. A. Ferro (a cura di), *Migrazione, ritorni e politiche di supporto Analisi del fenomeno della migrazione di ritorno e Rassegna di programmi di sostegno al rientro*, Working Paper 14, Centro Studi di Politica Internazionale, Novembre 2010 (consultabile in <https://www.cespi.it/>, aggiornato al 20-02-2023).

³ Parte della dottrina ritiene che i legami sociali assumano carattere prevalente nella scelta di tornare in patria (v. in proposito T. Manuh, *Return to Ghana: a differentiated process*, in K. Koser (ed.), *New African Diasporas*, Routledge, London, 2002, p. 140 ss.); di contro, altra parte riconduce tale scelta a ragioni di carattere economico come la possibilità di retribuzioni più alte, tenuto conto del costo della vita, e un più agevole accesso all'istruzione in patria (cfr. C. Dustmann, O. Kirchkamp, *The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Re-migration*, in *Journal of Development Economics*, 2002, p. 351 ss.).

da scelte individuali ovvero assunte per esigenze di ricongiungimento familiare nonché da elementi di contesto di carattere socio-politico-economico del Paese di accoglienza e di quello di provenienza dell'immigrato⁴.

I ritorni di cui trattasi, non necessariamente di carattere permanente, possono costituire una fase transitoria che inevitabilmente esprime continuità tra Paese d'origine e Paese di accoglienza dell'immigrato, passando per la valorizzazione del capitale sociale, umano, economico accumulato dal migrante all'estero al fine di trasformare il ritorno in una occasione per realizzare un progetto imprenditoriale e di sviluppo economico locale in patria⁵.

Le ragioni che possono spingere l'immigrato al rientro nel Paese di provenienza sono senza dubbio eterogenee⁶: tornano in patria coloro che sono giunti all'età del pensionamento oppure rientrano per autoconservazione quei migranti che non hanno assimilato i valori della società di accoglienza restando arroccati alle strutture sociali tradizionali dei Paesi di provenienza; infine, protagonisti del rientro talvolta sono quei migranti che hanno acquisito i valori della società di accoglienza e si propongono di trasferirli nel Paese di provenienza, assumendo il ruolo di attori di mutamento anche ove sgradito alle *elites* locali con esiti potenzialmente variabili in ragione del grado di socializzazione e inclusione maturato nel Paese di accoglienza in termini di acquisizione di mentalità lavorativa, di capacità organizzativa, imprenditoriale e produttiva, nonché in termini di cultura democratica.

Nelle *public policies* statali il ritorno in patria è proposto quale soluzione preferibile per i rifugiati politici e i richiedenti asilo, anche al fine di agevolare gli sforzi di ricostruzione in paesi in e post conflitto, ovvero come soluzione passibile di effetti benefici per lo sviluppo del Paese di origine quali la riduzione del fenomeno del *brain drain* e il trasferimento di capitale e la crescita di investimenti in patria. Pur tuttavia, esigenze di sicurezza sociale e di controllo inducono i Governi europei al sostegno a programmi di rientro per ragioni diverse che affondano le radici nelle politiche di "esclusione" nei Paesi di accoglienza, anziché in una realistica analisi dell'impatto dei ritorni nei Paesi d'origine.

⁴ Cfr., tra gli altri, R. Black, K. Koser, K. Munk, G. Atfield, L. D'Onofrio, R. Tiemoko, *Understanding Voluntary Return*, Sussex Centre for Migration Research, Home Office Online Report 50/04, 2004.

⁵ Il successo del processo di reintegrazione dei migranti è determinato dalla combinazione tra contesto e luogo di reinserimento, durata e tipo di esperienza migratoria vissuta all'estero nonché motivazioni del ritorno. Le diverse combinazioni di questi elementi producono una varietà di risultati e conseguenze in patria, in particolare in relazione alla possibilità di tradurre il ritorno in attività produttive con effetti sullo sviluppo locale. In proposito, cfr. J.P. Cassarino, *Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited*, in *International Journal on Multicultural Societies*, 2, 2004, p. 253 ss.

⁶ Sulle diverse tipologie di ritorni in ragione delle motivazioni che li determinano v. F.P. Cerase, *L'emigrazione di ritorno: innovazione o reazione?*, Istituto Gini, Roma 1971.

Il tema dei ritorni assume, dunque, un forte significato politico, non solo a un livello macro, per i governi chiamati in causa, ma anche a livello micro, per il migrante rientrato o intenzionato a farlo ovvero per coloro che non sono mai partiti.

2. Numerosi sono i programmi e le iniziative volti al sostegno del fenomeno migratorio di rientro, sia nel contesto italiano sia in quello europeo. Tali programmi e iniziative consentono di interpretare e riempire di significati il binomio “diaspora-sviluppo” che assegna al protagonismo dei migranti, in procinto di rientrare o già rientrati, un ruolo dirimente per lo sviluppo socio-economico della patria d’origine.

Le politiche statuali, tuttavia, sono per lo più integrate da programmi di sostegno al rientro nei quali il percorso di accompagnamento al rimpatrio (che spesso prevede a destinazione una fase dedicata all’assistenza alla reintegrazione lavorativa) non risponde all’esigenza di valorizzare e canalizzare l’esperienza migratoria maturata e le competenze acquisite all’estero, quanto a fornire supporto a soggetti appartenenti a categorie deboli e vulnerabili, quali quelle dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

I programmi e le iniziative di maggiore interesse, invece, riguardano i rientri volontari per manifesta intenzione del migrante che si proponga di realizzare progetti in patria. In tali casi, che assumano carattere permanente oppure circolare, i percorsi migratori di rientro hanno maggiori possibilità di riuscita (specialmente quelli produttivi/costruttivi) quando la partenza sia pianificata nei Paesi di destinazione e di accoglienza ossia quando siano previsti percorsi di accompagnamento, supporto tecnico e tutoraggio, assistiti dalla creazione di *network* o *business community*⁷ che agevolino i canali di comunicazione e relazione con familiari e connazionali, e dalla costruzione di partenariati tra soggetti pubblici e privati di entrambi i Paesi nonché dall’avvio di interazioni istituzionali.

Sussistono alcune circostanze che rendono più praticabile l’avvio dei percorsi migratori di ritorno e che possono «verificarsi soprattutto attraverso progetti e iniziative specificamente volte al sostegno dei migranti qualificati. Esse, pertanto, dovrebbero essere tenute presenti da quanti si occupano di determinare, finanziare e attuare politiche volte alla valorizzazione e alla gestione dei flussi migratori nelle forme in cui essi si manifestano recentemente»⁸: si tratta di sistemi di riconoscimento e potenziamento delle qualità e delle competenze del migrante, volti a favorire il confronto con soggetti pubblici e privati (quali imprese, enti o altre organizzazioni) interessati ad offrire loro opportunità lavorative e formative nonché un sostegno individuale e continuativo nella realizzazione dei propri progetti.

⁷ Tema di nicchia sul quale è interessante A.L. Saxenian, *Brain Circulation: How High-Skill Immigration Makes Everyone Better Off*, in *The Brookings Review*, 2002, p. 28 ss.

⁸ Ministero degli Affari Esteri - DGCS Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) Fondation Hassan II, *Migrazioni e ritorno, risorse per lo sviluppo. Linee guida*, CERFE, 2009, p. 225 (consultabile in <http://www.cerfe.org/>).

Rare esperienze virtuose evidenziano la necessità di strutturare percorsi di medio-lungo periodo di formazione e accompagnamento individuale che includano tutoraggio, assistenza al credito, *networking* e accompagnamento al lavoro, e che prendano avvio nel Paese di immigrazione e proseguano nel Paese di destinazione. I migliori programmi di sostegno al rientro, dunque, favoriscono la realizzazione di un progetto imprenditoriale/produttivo del migrante, puntando non tanto sulla natura dell'attività dallo stesso programmata quanto sulle modalità di valorizzazione delle competenze e delle esperienze maturate all'estero dal migrante che rientra in patria. I cd. interventi e progetti innovativi si propongono di sviluppare la capacità del migrante di applicare a qualunque settore produttivo locale, con particolare riferimento a quelli tradizionali come quello agricolo, competenze, metodologie, approcci, tecnologie e saperi appresi all'estero.

In altri termini, i programmi di sostegno al rientro più funzionali sono quelli protesi in via prioritaria a strutturare un percorso di valorizzazione delle potenzialità progettuali del migrante offrendogli le condizioni per la realizzazione dei suoi progetti e rafforzandone le capacità esecutive, anziché quelli volti a promuovere iniziative vincolate ad obblighi di risultato in termini economici. Tali programmi presuppongono un sostegno dei Governi nazionali non tanto ai ritorni produttivi quanto a investimenti e percorsi di orientamento e accompagnamento che precedano una migrazione di rientro.

3. In Italia le politiche di rientro hanno fatto perno sin dal 1991 su quelli che secondo l'attuale denominazione sono programmi di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione (RVA&R) che offrono ai migranti che non vogliono o non possono più rimanere in Italia la possibilità di tornare nel proprio paese e di essere supportati nel percorso di reintegrazione mediante aiuto logistico e finanziario.

Elaborati su base individuale e a seguito di richiesta del migrante, tali programmi muovono dalla valutazione di un progetto individuale di reinserimento socio-lavorativo nei paesi di provenienza che tenga in considerazione le capacità e aspettative del migrante, e le eventuali infrastrutture di supporto alla sua realizzazione in patria.

I programmi di rientro volontario assistito attivi allo stato in Italia sono rivolti ad un numero limitato di cittadini stranieri di Paesi terzi appartenenti a categorie deboli e che non abbiano risorse proprie per rientrare: si tratta, infatti, di soggetti in situazione di estrema vulnerabilità e grave disagio ovvero non più inseriti nel mercato del lavoro, che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro, infine economicamente vulnerabili; i progetti assicurano loro assistenza al rilascio dei documenti di viaggio presso le autorità consolari dei Paesi d'origine degli interessati e copertura degli eventuali costi, pagamento delle spese di viaggio, e al rientro nel Paese di origine la presa in carico del richiedente da parte del partner locale e l'avvio dell'attuazione del Piano di Reintegrazione con l'erogazione in beni e servizi di un esiguo sussidio di reintegrazione, nonché un'attività di monitoraggio

sull'andamento del percorso di reintegrazione per almeno sei mesi a partire dalla data di rientro⁹.

La realizzazione di tali programmi è tradizionalmente assistita da NIRVA (Networking Italiano per il Rimpatrio Volontario Assistito), sostenuto da un co-finanziamento del Fondo Europeo per il Rimpatrio e del Ministero dell'Interno, e diretto a fare rete tra tutte le organizzazioni pubbliche e private che si occupano di assistere il migrante nel percorso di rientro volontario. NIRVA fa una mappatura delle realtà coinvolte e promuove azioni di formazione, informazione e raccordo, sia a livello nazionale che regionale. I fruitori della rete sono le realtà pubbliche e private coinvolte nell'attuazione del RVA (autorità locali quali Prefetture, Questure, Istituzioni Locali, centri di accoglienza, associazioni della società civile e ONG che si occupano dei centri di accoglienza per migranti e di protezione sociale per vittime di tratta; Ambasciate e Consolati), oltre ai migranti aventi diritto all'opzione del RVA.

Ciò che rileva sottolineare ai fini di una valutazione piena di tali programmi è che la dotazione economica, variabile a seconda del Paese considerato, risulta comunque irrisoria e insufficiente a sostenere l'avvio di attività produttive imprenditoriali a meno che non siano di piccola entità e portata.

Inoltre, trattandosi di migranti non più inseriti nel mercato del lavoro, i programmi di rientro non si propongono di valorizzare le competenze apprese dall'esperienza migratoria, ma sono mirati all'acquisto di mezzi indispensabili (come piccoli appezzamenti di terra, animali da allevamento, attrezzi agricoli, sementi, ecc.) per l'avvio di attività agricole anche e soprattutto a conduzione familiare, salvo i rari casi in cui il rientro è legato alla ripresa di attività economiche e lavorative intraprese prima di emigrare all'estero.

⁹ I progetti attivi allo stato sono: *ERMES 3*- gestito dal Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (CIES) Onlus; *Integrazione di ritorno 4*, gestito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR); *Back to the future 2*, gestito dal Gruppo Umana Solidarietà G. Puletti (GUS); *UNO: una nuova opportunità*, gestito da Comitato europeo per la formazione e l'agricoltura Onlus CEFA; *RE-BUILD*, gestito da CO&SO – Consorzio per la cooperazione e la solidarietà – Consorzio di cooperative sociali – Società cooperativa sociale; infine, *The way of the future*, gestito da ARCI Mediterraneo Impresa Sociale Srl. In linea con tali progetti si colloca anche uno dei più noti avviati e conclusi in un passato relativamente recente, ossia il programma PARTIR del 2009 (Programma per l'Assistenza al Ritorno Volontario dall'Italia e Reintegrazione nel paese di origine), finanziato dal Fondo Europeo Rimpatri e dal Ministero dell'Interno, che ha permesso il ritorno volontario in patria attraverso piani di reintegrazione individuale nel Paese di origine. Attuato dallo IOM, il programma prevedeva il supporto a piani individuali di reintegrazione in patria in condizioni di sicurezza e dignità per coloro che ne facessero espressa richiesta. Attraverso i colloqui con i "beneficiari", l'IOM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), sulla base di una valutazione caso per caso del progetto di reintegrazione e in stretto coordinamento con gli uffici IOM nei Paesi di origine, forniva un contributo economico utile a rendere sostenibile il rientro nel paese di origine. Gli uffici IOM svolgevano ruoli di assistenza all'arrivo, predisposizione all'accoglienza iniziale e affiancamento nella realizzazione e gestione di progetti individuali e reinserimento socio-lavorativo.

Infine, la numerosità dei soggetti attuatori dei programmi di rientro e la confusione di competenze che ne deriva costituiscono un elemento di debolezza del sistema che si sovrappone alla discrasia tra l'intenzione del migrante di reinserirsi nel contesto lavorativo del Paese di provenienza e le reali possibilità di concretizzazione dei suoi progetti, che affonda le sue radici in un prolungato allontanamento dal Paese d'origine e conseguentemente nella scarsa padronanza di informazioni e conoscenze aggiornate e realistiche del contesto socio-economico di reinserimento, dunque in una sostanziale inesperienza nella costruzione di un progetto economico/imprenditoriale.

Non è un caso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti, in una deliberazione del 12 maggio 2022 sul Rimpatrio Volontario Assistito¹⁰, abbia raccomandato di valutare la possibilità di un unico Ente attuatore che gestisca i profili amministrativi e operativi dei ritorni, e di Enti pubblici e privati competenti nel campo dell'immigrazione che si occupino di attività di informazione, di organizzazione di corsi di formazione professionale e di programmi di reintegrazione in Paesi terzi, come si verifica in altri Stati europei quali Germania, Francia e Grecia.

4. Programmi avanzati di assistenza al rientro, rivolti non solo ai richiedenti asilo oppure a soggetti vittime di tratta (come il programma PARTIR italiano), sono stati promossi dal Ministero della Cooperazione Economica e dello Sviluppo tedesco. Benché il tema non sia centrale nell'agenda politica/migratoria del Paese, tali iniziative sostengono il rimpatrio volontario per lo più di lavoratori altamente qualificati, in linea di continuità con le aspettative di migrazione e sviluppo promosse a livello internazionale.

Strutturato a sostegno di una mobilità temporanea, *Integrated Experts* è un programma offerto dal *Centre for International Migration and Development* (CIM) e dedicato ad agevolare l'incontro tra domanda nel Paese d'origine e offerta da parte di lavoratori altamente qualificati in Germania che siano o meno di origine straniera o stranieri di seconda generazione purché in possesso della cittadinanza tedesca o di un altro Stato UE.

Stante la richiesta di profili e competenze difficilmente reperibili nei Paesi in via di sviluppo, il Centro seleziona manager, tecnici ed esperti, che abbiano conseguito studi, formazione o esperienza lavorativa in Germania e che pertanto possano soddisfare la richiesta¹¹.

¹⁰ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Il rimpatrio volontario e assistito nella gestione dei flussi migratori*, Delib. n. 10/2022/G, p. 95 ss. (consultabile in <https://www.corteconti.it/>).

¹¹ Il portale del programma (<https://www.cimonline.de/en>) recita: «*Integrated expert*’ is the term used for experts with a high degree of specialization who put their skills to good use in key positions in developing countries and emerging economies. They work directly for an employer in the country of assignment on a local contract and are fully integrated into the employer’s organisation – hence the name ‘integrated expert’. They usually spend at least two years in the country of assignment working

Il secondo programma, “*Returning Experts*”, allo stato sospeso in attesa di nuovi finanziamenti, è rivolto a quei migranti, provenienti da Paesi in via di sviluppo e desiderosi di tornare in patria, che dimostrino di possedere un titolo di studio universitario o di aver maturato una comprovata esperienza e preparazione tecnica in Germania. Il programma, mediante la valorizzazione delle competenze acquisite attraverso l’esperienza migratoria (in termini di conoscenze, *know-how*, contatti e relazioni su scala internazionale), si propone di favorire il reinserimento dei migranti nei Paesi d’origine con particolare attenzione a quelle aree in cui la realizzazione di politiche di sviluppo bilaterali è in grado di giovare a settori dirimenti per lo sviluppo globale¹² come quelli delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica. A tal fine il Centro offre servizi di informazione e consulenza per la pianificazione di carriera e per la ricerca di impiego con la registrazione del candidato nei database di offerte di lavoro nel Paese d’origine, si occupa del collegamento e dei contatti con il settore pubblico, quello privato, e il terzo settore; inoltre, il centro mette a disposizione un *networking* ossia una rete di contatti con associazioni di esperti che siano già rientrati nei Paesi d’origine, ovvero un *networking* professionale con esperti e istituzioni legate ai programmi di cooperazione e sviluppo.

Particolare menzione, quanto all’efficacia della *partnership* pubblico-privato nelle politiche di rientro, merita il programma *Sector Project on Migration and Development*, avviato dall’Agenzia della cooperazione tecnica tedesca (GTZ) su commissione del Ministero della Cooperazione Economica, che propone un asse di intervento che combina il tema dei ritorni con il sostegno allo sviluppo del settore privato nei Paesi in via di sviluppo e all’imprenditoria/investimenti dei migranti a ciò diretti, nel convincimento che la diaspora, costruendo legami transnazionali, è passibile di fungere da motore di sviluppo nel Paese d’origine.

L’asse prevede il supporto a Governi dei Paesi in via di sviluppo e l’organizzazione in Germania di analisi di mercato su commercializzazione ed esportazione di prodotti dei Paesi d’origine dei migranti, nonché una veicolazione in patria delle informazioni circa gli standard di produzione condivisi nel mercato europeo; ciò al fine di valutare e accrescere il potenziale della migrazione per lo sviluppo del settore privato. A livello locale l’Agenzia si adopera affinché sul territorio i migranti godano di un servizio di assistenza e consulenza in ordine agli investimenti da avviare nel Paese di origine, e le banche agevolino l’accesso al credito.

L’Agenzia ha prodotto, da ultimo, una guida rivolta al mondo della cooperazione (ONG e associazioni del terzo settore) e ai migranti per diffondere informazioni circa le modalità di coinvolgimento di questi ultimi nella realizzazione di progetti di

for a state institution, private company, chamber of commerce, association or NGO. Their role is to pass on their knowledge and help local people acquire the skills they need to develop their own country. The objectives of the assignment are agreed in advance between the employer and the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH’s local representative».

¹² Tutte le informazioni sono reperibili sul portale ufficiale <https://diaspora2030.de/>.

sviluppo, per valorizzare il potenziale dei migranti ai fini dello sviluppo del settore privato nei Paesi del Sud del mondo e della conseguente creazione di nuove opportunità di impiego, infine per sviluppare sistemi efficaci di commercializzazione di prodotti tra Paesi.

5. Stante l'eterogeneità dei contesti economici, politici e migratori interessati, si può constatare come tutti i programmi di rientro contemplino il coinvolgimento di soggetti non istituzionali, interpreti (*for profit*) di iniziative imprenditoriali della diaspora per lo sviluppo purché entro una cornice di supporto politico e istituzionale in cui muoversi e che conferisca legittimità a tutte le iniziative.

L'analisi empirica attesta lo stretto nesso tra le politiche di rientro e il sostegno all'imprenditoria migrante transnazionale e lo sviluppo dei relativi programmi e iniziative. In tutti i casi, infatti, i programmi più recenti non sono mere iniziative incentivanti il rientro, bensì sono volti a potenziare le capacità imprenditoriali di migrantiche, con un progetto personale di rientro (a volte circolare e a volte definitivo), manifestino la volontà di tornare in patria. Abbandonata, dunque, una concezione delle politiche di rientro come volte a menomare l'inclusione, si sviluppa l'idea di programmi di rimpatri finalizzati a consolidare processi di sviluppo nei Paesi di origine.

Sostenere l'imprenditoria transnazionale immigrata significa, a stare all'analisi empirica, selezionare proposte progettuali verificando la corrispondenza tra l'intenzione del migrante e le effettive conoscenze, capacità e competenza imprenditoriale, attivare percorsi di formazione, assistenza tecnica e tutoraggio che abbiano connotazione transnazionale ossia che muovano dal Paese di residenza dove si procede all'elaborazione del progetto e si concludano nel Paese di origine ove il medesimo progetto deve essere implementato. Tali percorsi prevedono il coinvolgimento non solo del migrante, ma di tutti i soggetti chiamati alla loro realizzazione concreta; a ciò si aggiunga l'esigenza che i percorsi di rafforzamento delle capacità dei migranti siano realizzati con l'obiettivo di formare il migrante passibile di divenire un futuro formatore, ossia di assicurare continuità nel tempo a tali iniziative sia nel Paese di accoglienza sia in quello d'origine. Il profilo dell'accesso al credito, nel quadro dell'implementazione progettuale, risulta senza dubbio determinante, seppur secondario rispetto a una buona selezione e formazione imprenditoriale.

Le azioni di mobilitazione della diaspora e di assistenza e sostegno per la realizzazione di progetti imprenditoriali sono passibili di maggiore efficacia in presenza di un dialogo bilaterale alimentato da partenariati allargati tra soggetti istituzionali, pubblici e privati nei due Paesi.

Muovendo dal convincimento che lo sviluppo dei Paesi di origine dei migranti sia possibile attraverso il rimpatrio di capitale umano qualificato, i ritorni dei più qualificati diventano una strategia per la costruzione di un sistema transnazionale di innovazione, una rete sociale che attraversa i confini e che coinvolge attori sociali,

istituzionali ed economici, e che con la circolarità e il trasferimento di competenze e conoscenze può avere un impatto innovativo, contribuendo al progresso tecnologico e al cambiamento sociale nei Paesi in via di sviluppo.

Il lessico politico, dunque, volge lo sguardo a temi come circolarità, transnazionalità, *brain gain* e *brain circulation*. In altri termini, i benefici della migrazione possono misurarsi e interpretarsi lungo una traiettoria transfrontaliera e circolare che ha al suo centro il “trans-migrante” il quale ha una “doppia appartenenza” ed è portatore di un capitale diversificato (economico, sociale, umano e culturale). La trasmissione di queste risorse, veicolate dal migrante di rientro verso obiettivi generali di sviluppo, richiede l'intervento delle istituzioni, della società civile e del settore privato. Si tratta di una responsabilità sociale tripartita a sostegno del ritorno volontario e costruttivo: statale, delle organizzazioni internazionali e locali, compresa la società civile, infine delle aziende. L'assimilazione di questo nuovo sistema comporta la concezione della migrazione di ritorno come fonte di benefici per tre attori secondo il modello *win-win-win*: il Paese di origine del migrante, il trans-migrante, il Paese di accoglienza. Questa rete è passibile di realizzazione mediante una *skills-partnership* che coinvolge numerosi stakeholders tra membri della società civile, della diaspora, dei settori pubblico e privato generando tre tipologie di partenariati: *public-private partnership* (PPP), business to business (B2B) e B3B che si fonda sulla interazione tra un imprenditore del Paese di origine, uno di quello di accoglienza e un migrante che fa da mediatore¹³.

Il migrante di ritorno, dunque, è un imprenditore transnazionale che investe economicamente in un'attività benefica per la comunità locale. Ciò grazie all'impegno di Stati, aziende e organizzazioni per la formazione, l'assistenza finanziaria, l'integrazione, l'istruzione e la formazione professionale. Paese di accoglienza e Paese di origine cooperano per rendere i migranti agenti di sviluppo, coinvolgendo diversi attori, come le istituzioni internazionali e nazionali, il settore privato e la società civile, partendo dalla stipula di accordi bilaterali. Questi paesi sono chiamati a gestire tutte le fasi del ciclo migratorio al fine di sviluppare l'inclusione nel Paese di accoglienza da un lato, e il reinserimento socio-economico nel Paese di rientro dall'altro. All'interno dei Paesi, sarà necessario un partenariato pubblico-privato per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro assumendo immigrati, tenendo conto anche delle esigenze dei settori economici del Paese d'origine per risolvere la fuga dei cervelli: l'esperienza professionale degli immigrati nel paese ospitante dovrebbe quindi essere utile per il paese d'origine. Il Paese ospitante può trarre profitto dall'impiego di migranti, inserendo la sua rete sociale in un quadro di cooperazione e di aiuto allo sviluppo: invece di limitarsi agli aiuti allo sviluppo, può inviare i migranti qualificati. Il Paese d'origine acquisisce in cambio una risorsa umana più qualificata (*brain gain*). I

¹³ Una piattaforma già sperimentata l'*Italia-Africa Business Week* che ha realizzato il B3B ossia ha messo in contatto un imprenditore italiano, uno africano e un membro della diaspora quale mediatore/facilitatore per la creazione di *joint-venture* tra imprese italiane e africane.

migranti ne beneficiano in termini di promozione sociale, professionale ed economica e di mobilità nel contesto del ritorno volontario. Le ONG e le istituzioni locali possono aiutare i migranti a integrarsi nel paese di immigrazione e a reintegrarsi nel paese di ritorno. Il settore privato, comprese le aziende e le agenzie di collocamento, potrebbero formare i migranti nel quadro della responsabilità sociale, mentre le università potrebbero dedicare alcune delle loro risorse a questo scopo. Le imprese occidentali sono chiamate a impegnarsi socialmente ed eticamente nell'assunzione, nella formazione e nello sviluppo degli stranieri, in particolare in vista del loro trasferimento di competenze e *know-how* al Paese di origine. Le migrazioni devono essere concepite come un prestito temporaneo di risorse umane da parte del Sud verso il Nord del mondo, a fini di qualificazione e potenziamento delle loro capacità da mettersi al servizio dello sviluppo globale e della riduzione del divario economico e tecnologico tra i Paesi. L'obiettivo sarà quello di valorizzare il capitale umano straniero attraverso strategie occupazionali che selezionino in base alle esigenze dei migranti per acquisire competenze funzionali al loro ritorno. Le organizzazioni internazionali possono cofinanziare questi progetti occupazionali. Le aziende ne trarrebbero i seguenti vantaggi: potrebbero assumere, infatti, il migrante come lavoratore stagionale per formarlo sul posto di lavoro per un progetto di sviluppo da realizzare al rientro in patria, includendolo nelle strategie di valorizzazione della diversità e della responsabilità sociale delle imprese; impiegare il migrante come mediatore e fonte di informazioni per gli investimenti e le esportazioni sul mercato estero.

6. Le comunità internazionale ed europea non sono nuove alla costruzione di partenariati con i Paesi in via di sviluppo, per scambi di informazioni, convergenza di interessi, accordi economici, condivisione di responsabilità, fino ad una desiderata *governance* globale delle migrazioni (*Global Compact*¹⁴), nonché alla approvazione di stanziamenti economico-finanziari fruibili per l'occupazione e l'inclusione sociale, come il Fondo Sociale Europeo, il Fondo per l'asilo, l'immigrazione e l'integrazione (FAMI).

L'obiettivo 17.17 dell'Agenda 2030 sul partenariato internazionale prevede di «incoraggiare e promuovere *partnership* efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle *partnership* e sulla loro capacità di trovare risorse». L'obiettivo dichiarato non menziona gli attori, ma si può ritenere che le diaspore siano portatori di interesse da coinvolgere nei partenariati internazionali per le politiche di sviluppo sostenibile.

Inoltre, l'obiettivo 19 del *Global Compact on Migration* stabilisce che gli Stati devono impegnarsi a «creare condizioni per i migranti e le diaspore di contribuire pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi».

¹⁴ Sulla portata innovativa dei *compacts* e sulla loro variegata fisionomia v. F. Ippolito, *Compacts di partenariato con Stati di migrazione: 'i vestiti nuovi dell'Imperatore?'*, in *Federalismi.it*, 1, 2017.

A livello sovranazionale europeo degno di nota è il progetto *Talent Partnership* lanciato dalla Commissione europea per rispondere ai fabbisogni di manodopera e rafforzare la collaborazione con i Paesi Terzi. All’annuncio del progetto anche in questo caso segue la definizione di partenariati “su misura” con specifici Paesi e regioni chiave, in collaborazione con gli Stati membri interessati e altri attori. Il Vicepresidente della Commissione europea per la promozione dello stile di vita europeo, Margaritis Schinas, ha dichiarato che «Una migrazione legale ben gestita può apportare grandi benefici alla nostra società e all’economia, soprattutto quando emergiamo dalla pandemia di COVID-19. Riqualificare la nostra forza lavoro esistente è essenziale, ma la migrazione di manodopera può anche svolgere un ruolo importante nel ridurre il divario di competenze e aumentare il potenziale di innovazione dell’UE. I partenariati per i talenti sono una “tripla vittoria” per tutte le parti coinvolte - Stati membri, paesi partner e gli stessi migranti»¹⁵.

L’UE necessita di migrazione legale: la popolazione europea in età lavorativa si sta riducendo e molti settori chiave devono affrontare carenze di competenze, come la sanità e l’agricoltura. I partenariati per i talenti aiuteranno a far coincidere le competenze dei candidati a lavorare in Europa con le esigenze del mercato del lavoro e offriranno anche all’Europa un ottimo strumento per lavorare insieme ai Paesi partner su tutti gli aspetti della migrazione: sono aperti a studenti, laureati e lavoratori qualificati; offrono opportunità di istruzione e formazione professionale, sostegno all’integrazione dei migranti di ritorno, miglioramento del lavoro dell’UE con la diaspora, nonché competenze e analisi delle esigenze occupazionali; contribuiscono alla riduzione della pressione sul mercato del lavoro dell’UE provocata dalla contrazione della popolazione attiva e dalla carenza di competenze che non può essere completamente affrontata attivando e aumentando la forza lavoro nazionale.

Stanti gli obiettivi definiti a livello internazionale e sovranazionale, i termini della loro declinazione statutale è abbastanza eterogenea. Infatti, per l’Italia si osserva che, se le autorità italiane non hanno firmato il *Global Compact on Migration*, nel timore che il progetto compromettesse la sovranità territoriale italiana, rinunciando alla partecipazione a uno strumento multilaterale di cooperazione e partenariato internazionale per il governo delle migrazioni e optando per accordi bilaterali e nel seno dell’Unione europea (dove invece la maggior parte degli Stati membri hanno aderito al *Global Compact*)¹⁶, viceversa la politica di cooperazione allo sviluppo italiana ha una visione positiva sul ruolo delle migrazioni per lo sviluppo sostenibile, e

¹⁵ Cit. da <https://integrazionemigranti.gov.it/>.

¹⁶ Si pensi al Nuovo Patto per le Migrazioni e l’Asilo dell’Unione europea. La Commissione europea auspica il partenariato con i Paesi terzi per governare i flussi migratori, con il proposito di fermare le migrazioni nei Paesi di transito e rimpatriare gli irregolari nei Paesi di origine, sostenendo le capacità dei governi locali a fornire protezione a profughi e rifugiati, a colpire i traffici e il contrabbando di esseri umani, e a far fronte alle cause alla radice delle migrazioni, dalla mancanza di lavoro ai problemi ambientali e climatici. Limitata attenzione è prestata ai benefici delle migrazioni per lo sviluppo sostenibile e ruolo attivo delle diaspore.

ha ben corrisposto all'obiettivo 17 dell'Agenda 2030 e all'obiettivo 19 del *Global Compact*, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione delle diaspore¹⁷. La Strategia nazionale italiana per lo sviluppo sostenibile indica il tema migrazioni e sviluppo tra le priorità della *partnership* per lo sviluppo. La Strategia fa riferimento, infatti, alla programmazione del Ministero Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale e alla legge n. 125/2014 sulla politica di cooperazione allo sviluppo, che mostrano tra le priorità quella di favorire i migranti quali attori dello sviluppo, le loro capacità imprenditoriali e professionali, e modelli di cooperazione per prevenire e gestire i flussi dei migranti¹⁸. Il progetto *Summit nazionale delle diaspore*, infatti, ha sostenuto diverse attività di informazione, formazione e networking che hanno portato alla creazione di reti territoriali di associazioni dei migranti. Queste reti costituiranno il Forum nazionale delle diaspore che sarà la loro voce per partecipare alla *partnership* per lo sviluppo sostenibile.

Virtuosa è anche l'esperienza svizzera che ha creato partenariati in materia di migrazione per trovare soluzioni costruttive alle sfide della migrazione e per sfruttarne le opportunità.

La migrazione internazionale ha favorito negli ultimi anni una maggiore mobilità, un più agevole accesso ai mezzi di comunicazione e alla disponibilità di informazioni; i flussi migratori si sono diversificati e hanno assunto una dimensione globale più complessa. È proprio per affrontare le nuove frontiere del fenomeno migratorio che la Svizzera si è dotata di uno strumento innovativo: i partenariati in materia di migrazione.

Attraverso questi partenariati la Svizzera si impegna ad affrontare la migrazione nella sua globalità, tenendo conto degli interessi svizzeri, dei Paesi partner e dei migranti (cosiddetto approccio *win-win-win*). I partenariati aprono una via costruttiva per cogliere le opportunità e le sfide della migrazione e sfruttare le sinergie tra gli attori della politica migratoria.

Il principio del partenariato in materia di migrazione è contemplato dall'art. 100 della legge federale sugli stranieri, che conferisce al Consiglio federale il compito di promuovere partenariati bilaterali e multilaterali con altri Stati in materia di migrazioni.

Un partenariato in materia di migrazione è concepito sul lungo periodo e dovrebbe restare in vigore fintanto che procuri benefici a entrambe le parti. Può essere realizzato sotto forma di trattato internazionale (accordo di diritto internazionale pubblico

¹⁷ Cfr. A. Stocchiero (a cura di), *Migrazioni e sviluppo sostenibile. Rapporto di monitoraggio della società civile italiana sugli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi alle migrazioni e per il Global Compact on Migration*, FOCSIV, Roma 2021, p. 73 ss. (consultabile in <https://www.focsiv.it/il-rapporto-migrazioni-e-sviluppo-sostenibile/>, aggiornato al 20-02-2023).

¹⁸ La legge, volta a disciplinare la cooperazione italiana per lo sviluppo, si proponeva, in linea di continuità con l'obiettivo di sostenere l'applicazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, di permettere alle associazioni dei migranti di avere un ruolo concreto nelle politiche di cooperazione italiana determinando un cambiamento di impostazione riguardante soprattutto il nesso tra migrazioni internazionali e sviluppo sostenibile. Sul punto cfr. *Le diaspore nella cooperazione italiana*, Summit nazionale delle diaspore. Esserci, conoscersi, costruire, Novembre 2017.

vincolante) o di *Memorandum of Understanding* (accordo di diritto internazionale non vincolante o dichiarazione d'intenti), e riflette gli interessi specifici degli attori coinvolti. Di conseguenza, il suo contenuto è flessibile e varia da un Paese all'altro e comporta soprattutto progetti e programmi con un concreto riferimento all'emigrazione e all'immigrazione, in particolare in alcuni ambiti di interesse: sostegno al rientro volontario e alla reintegrazione, rafforzamento delle strutture statali nel Paese d'origine (es. sostegno alle autorità preposte all'immigrazione), prevenzione della migrazione irregolare (es. campagne d'informazione su opportunità e rischi), migrazione legale (es. politica dei visti, formazione e formazione continua), migrazione e sviluppo (miglioramento della redditività dei trasferimenti dei fondi dei migranti verso i loro Paesi d'origine e rafforzamento della capacità dei migranti stessi di contribuire allo sviluppo dei rispettivi Paesi di provenienza).

Il partenariato in materia di migrazione mira a garantire alla Svizzera una politica migratoria coerente nel quadro di un approccio interdipartimentale, denominato anche *whole of government approach*. Tale approccio tiene conto degli interessi di tutti i partner, valorizzando gli aspetti positivi della migrazione ed elaborando al contempo soluzioni per le sfide che essa comporta.

Una ulteriore declinazione del partenariato in materia di migrazione si realizza entro i confini nazionali. A tal proposito, il caso italiano testimonia una matura progettualità del partenariato pubblico-privato finalizzato a favorire le politiche di inclusione.

Numerosi sono, infatti, i progetti la cui realizzazione si ancora alla collaborazione pubblico-privato.

In *primis*, il progetto P.I.U. Su.Pr.Eme. (Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento) è un progetto che mira a realizzare un'azione di sistema interregionale mettendo in atto delle misure indirizzate all'integrazione socio-lavorativa dei migranti come prevenzione e contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura¹⁹. Il progetto, che si fonda su un partenariato composto dalla Regione Puglia come capofila e dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia e Nova Consorzio nazionale per l'innovazione sociale, verrà realizzato in stretta sinergia con un intervento complementare (Su.Pr.Eme. Italia) a valere sulle misure emergenziali del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

Il progetto, che si inserisce nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato promosso dalla DG Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prevede: *networking* e approccio *multistakeholder* per qualificare la rete delle competenze degli operatori pubblici e privati coinvolti; coordinamento univoco e punto unico di Accesso ai servizi per assicurare prestazioni coerenti con le dimensioni interculturali dei cittadini dei Paesi

¹⁹ Sul tema v., tra gli altri, A. Cornice, *La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera. Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo*, in *Sinappsi*, 1, 2022, p. 80 ss.

terzi; interventi multidisciplinari per rispondere in modo efficace alla complessità e multifattorialità dei bisogni dei destinatari; piani di azione personalizzati e flessibili per progettare con ogni singola persona il percorso più adatto alle proprie esigenze.

Attivando un ecosistema territoriale di supporto alla gestione di programmi complessi, capaci di rispondere in maniera personalizzata ai bisogni dei destinatari in ambito sociale, sanitario e abitativo, il progetto si fonda su una serie di servizi offerti dalla rete pubblico-privato. Trattasi, in particolare, di: servizi di accompagnamento nell'accesso alle prestazioni attraverso il potenziamento della rete di sportelli di informazione, orientamento e presa in carico e la realizzazione di interventi di prossimità e *outreaching* nei luoghi di vita e di lavoro; servizi di sostegno alle politiche abitative forniti da una agenzia sociale di intermediazione alloggiativa; servizi di gestione di attività info/formative, di tirocinio e di accompagnamento dei destinatari ai servizi per il lavoro; promozione di percorsi di inclusione sociale e finanziaria.

Ciò al fine di elaborare piani di azione Individuale per l'emersione, l'integrazione lavorativa e l'accompagnamento all'autonomia, a partire dalle esigenze molteplici ed eterogenee dei destinatari.

Un secondo progetto degno di menzione è CA.T.A.N.I.A. – *Capacity building*, fondato su un'intesa sottoscritta da organizzazioni pubbliche e private e finalizzata a creare sistema integrato tra pubblico e privato per affrontare i temi dell'accoglienza e dell'integrazione tramite una rete territoriale per migliorare il sistema di accoglienza dei migranti del territorio catanese. L'intento è quello di promuovere nuovi interventi e progetti per favorire l'inclusione dei richiedenti asilo.

7. Le questioni migratorie occupano nell'Agenda dell'Unione europea e in quelle degli Stati membri dell'UE un rilievo crescente. In una logica di regolazione dei flussi migratori, l'UE riconosce che il rimpatrio volontario assistito rappresenta una soluzione alternativa efficace al rimpatrio forzato, in particolare per le opportunità di reinserimento offerte ai migranti che decidano di tornare in patria.

Dall'analisi delle esperienze di rimpatrio volontario e assistito a livello statale europeo emerge che alcuni Paesi, come la Germania, sono più performanti. Tra i molteplici fattori che concorrono al loro successo sono da evidenziare non solo la continuità dei programmi di RVA, resa possibile dall'impiego di risorse nazionali, indipendentemente dalla disponibilità di fondi comunitari dedicati nonché la realizzazione delle attività di RVA da parte di un unico ente attuatore, con conseguente semplificazione dei rapporti con i potenziali destinatari e con Enti quali le autorità di Pubblica sicurezza e le rappresentanze consolari dei Paesi di rimpatrio, ma soprattutto il supporto di soggetti pubblici e privati nelle attività di informazione, di organizzazione di corsi di formazione professionale propedeutici al rimpatrio, di implementazione di programmi di reintegrazione nei Paesi terzi, infine la distinzione tra programmi di RVA e programmi di reinserimento nel Paese di origine, con una

particolare attenzione per il supporto all'avvio di attività imprenditoriali che viene fornito solo in presenza di effettive possibilità e capacità del soggetto beneficiario.

A ciò si aggiunge la complementarità tra i programmi di rimpatrio volontario e le politiche nazionali di contrasto alla migrazione irregolare. Per esempio, in Germania vengono fornite informazioni sulla possibilità di accedere ai programmi di rimpatrio volontario in caso di rigetto della domanda di asilo ed è riconosciuto un contributo economico supplementare a chi aderisce al programma entro due mesi dal rigetto.

In prospettiva, l'affidamento ad un unico Ente attuatore della gestione operativa dei progetti di ritorno e reintegrazione, distinguendo tali attività da quelle di informazione e sensibilizzazione dei potenziali beneficiari da affidarsi invece, su base territoriale, ad Enti pubblici e/o privati attivi nel campo, appare come la formula più efficace.

Il progressivo miglioramento dei programmi di RVA&R passa per un effettivo controllo sulla realizzazione dei progetti, ma anche per la possibilità di effettuare analisi comparative e per la diffusione della conoscenza di *best practices*.

Questi elementi suggeriscono che i programmi di rimpatrio volontario, con opportuni correttivi e lo sviluppo di appropriate sinergie, possono costituire, unitamente al rimpatrio forzato ed all'apertura di canali di ingresso regolari per motivi di studio, lavoro e ricongiungimento familiare, un efficace strumento di gestione dei flussi migratori.