



Sviluppo sostenibile: per chi?

Una visione critica per la
coerenza delle politiche
italiane ed europee



Sviluppo sostenibile: per chi?
**Una visione critica per la coerenza delle politiche
italiane ed europee**

Rapporto di monitoraggio sull'applicazione
dell'Agenda 2030 in Italia

GCAP Italia
2018

Il presente Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile è stato realizzato da GCAP Italia, Coalizione italiana contro la Povertà, che è parte della coalizione Global Call to Action Against Poverty, ed è stato curato da Andrea Stocchiero di ENGIM Internazionale/FOCSIV.

Si ringraziano per la redazione dei testi:

Andrea Stocchiero (ENGIM Internazionale/FOCSIV), Fabrizio Coresi (ActionAid), Paolo Pezzati (Oxfam Italia), Massimo Pallottino (Caritas Italiana), Deborah Lucchetti (Campagna Abiti Puliti), Monica Di Sisto (Fairwatch), Mariagrazia Midulla, (WWF Italia), Serena Fiorletta (AIDOS - Associazione italiana donne per lo sviluppo), Stefano Prato (SID, Society for International Development)

Si ringraziano per la collaborazione:

Stefania Burbo (Osservatorio AiDS - Aids diritti e salute),
Francesca Novella (ENGIM Internazionale/FOCSIV), Martina Decina (FOCSIV)

Progetto grafico, Infografiche ed editing a cura di Gianluca Vitale - vgrstudio.it
Stampa a cura di Evoluzione Stampa s.r.l.

Per contatti: gcap@gcap.it

Sito: www.gcapitalia.it

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compreso microfilm e copie fotostatiche) in lingua italiana e straniera, sono riservati per tutti i Paesi.

Questo rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto "Make Europe Sustainable for All", cofinanziato dall'Unione Europea, e il cui partner italiano è ENGIM Internazionale. <https://makeeuropesustainableforall.org/>

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono di unica responsabilità degli autori e in nessun caso possono considerarsi espressione delle posizioni dell'Unione Europea.

Indice

Introduzione	01
Sintesi dei contenuti	15
Capitolo 1. Diseguaglianza di genere.....	23
Capitolo 2. Catena di valore - made in Italy.....	43
Capitolo 3. Trattati commerciali.....	67
Capitolo 4. Migrazioni.....	97
Capitolo 5. Giusta transizione.....	137
Capitolo 6. Commercio delle armi.....	153
Bibliografia essenziale	183
Note biografiche sugli autori	200

Introduzione

di **Stefano Prato** -SID, **Massimo Pallottino** - Caritas italiana

Quattro elementi fondamentali per un'Agenda realmente trasformativa

Sono passati solamente tre anni dalla approvazione della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile e la comunità internazionale è già fuori rotta per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi in essa contenuti. Il clamore per l'Agenda 2030 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, da ora SDG) ha promosso un fenomeno di ipnosi collettiva, come se il semplice fatto di avere dichiarato un insieme di obiettivi fosse garanzia del loro raggiungimento, ed ha generato una cortina di fumo che ha oscurato la continuazione, anzi in alcuni casi l'accelerazione, dei processi di accumulazione e concentrazione della ricchezza basati su un modello di sviluppo predatorio che rappresenta l'antitesi del progetto di sviluppo sostenibile, oltre che il principale ostacolo al cambiamento per le profonde economie politiche che da esso conseguono.

Dopo la complessa fase congiunturale seguita alla crisi finanziaria del 2008, la ripresa dell'economia mondiale, seppur modesta e non generalizzata, è stata prontamente accompagnata da un aumento del numero di persone afflitte dalla fame, in un contesto di peggioramento del profilo delle vulnerabilità, e da un incremento delle emissioni di gas serra. L'economia genera crisi quando è in recessione ed inasprisce i problemi cronici e strutturali quando è nuovamente in movimento. Il tutto in un contesto di instabilità geopolitica e di crescente conflittualità e tensione sociale a vari livelli, per non menzionare il rischio concreto di celebrare il decimo anniversario della caduta della *Lehman Brothers* con una nuova crisi finanziaria, da molti ritenuta già in atto seppure in maniera non ancora eclatante.

E con il continuo aumento di frequenza di fenomeni climatici estremi a ricordarci, malgrado la negazione di alcuni potenti, la fragilità della condizione umana ed il rischio esistenziale che incombe sulle future generazioni. In questa confusione, gli obiettivi della Agenda 2030 vengono sbandierati da correnti di pensiero completamente opposte, dai proponenti di un ulteriore avanzamento delle dinamiche di liberalizzazione e privatizzazione degli spazi e beni pubblici così come da coloro che difendono il ruolo dello Stato malgrado l'evidenza del suo frequente fallimento.

È chiara pertanto l'assenza di una strategia condivisa su come gli obiettivi di sviluppo vadano perseguiti ed appare sempre più evidente l'urgenza di chiavi interpretative che offrano una bussola normativa che indichi il cammino da seguire.

Il punto di partenza e di riferimento per l'elaborazione di questo rapporto, non può che essere quello del quadro normativo dei diritti umani, poiché esso definisce lo spazio pubblico, identifica i soggetti portatori di diritti e le loro organizzazioni, ed inquadra il senso ed il ruolo dello Stato.

Ciò vuol dire rigettare il mero riferimento coreografico alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, riaffermando invece la centralità ed indivisibilità dei diritti nel loro essere pietra miliare del moderno costituzionalismo.

Il mancato riferimento esplicito ad i relativi diritti in molti degli obiettivi di sviluppo sostenibile potrebbe infatti contribuire alla loro riformulazione in chiave di bisogni erogabili dal mercato, completando il processo di mercificazione che ha caratterizzato gli ultimi anni e promuovendo l'erosione dello spazio pubblico, la crescente confusione fra portatori di diritti e portatori di interessi, l'illusione di una falsa corrispondenza fra interesse pubblico e privato, ed il progressivo slittamento della *governance* verso piattaforme multi-attore, con coinvolgimento permeante del settore privato, che svuotano di significato i corrispondenti spazi decisionali nazionali ed intergovernativi.

È pertanto essenziale re-impennare le politiche e strategie di sviluppo sostenibile sull'agenda dei diritti, contrastando il crescente riduzionismo che identifica i diritti come mera rete di sicurezza e salvataggio degli esclusi, ed invece riaffermandone il ruolo come algoritmo equalizzante su cui costruire le regole di funzionamento di economia, società e politica. In tal senso, il processo avviato dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite per l'elaborazione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante per le società transnazionali e altre imprese commerciali in relazione ai diritti umani è di fondamentale importanza (Approfondimento 1), come anche indicato nel capitolo dedicato alle catene del valore.

Approfondimento 1

IL TRATTATO VINCOLANTE SU IMPRESE E DIRITTI UMANI: UNA SCELTA NECESSARIA PER DARE FORZA AGLI SDG

I diritti umani possono essere minacciati dalle attività economiche delle imprese in tutto il mondo. Queste agiscono secondo interessi economici che possono contrastare con quelli degli altri portatori di interesse titolari di diritti fondamentali come quello a un lavoro dignitoso, alla salute, alle libertà di espressione e organizzazione, alla libertà di partecipazione e movimento, per citarne solo alcuni. Recentemente il dibattito sulla necessità di definire un quadro vincolante per le imprese superando finalmente l'approccio volontario si è riaperto, grazie al protagonismo di alcuni Governi: Ecuador, Sudafrica e Bolivia. Nel 2014 il Consiglio per i Diritti Umani delle N.U. ha adottato la risoluzione 26/9 per l'elaborazione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sulle società transnazionali e altre imprese commerciali in relazione ai diritti umani, avviando così un processo negoziale intergovernativo ambizioso. L'iniziativa, fortemente sostenuta dalla società civile internazionale, dalle comunità indigene e dai movimenti sociali ha da subito incontrato ostacoli da parte dei governi, in particolare quelli europei e del nord del pianeta. Secondo coloro che subiscono sistematicamente violazioni derivanti da attività economiche fuori controllo, uno strumento giuridicamente vincolante di tale portata è essenziale per porre fine all'impunità delle imprese e regolare l'enorme potere delle transnazionali. Il Gruppo di Lavoro Intergovernativo, che ha il compito di condurre il negoziato, terrà la sua quarta sessione annuale nel 2018, quando una prima bozza del meccanismo legalmente vincolante, preventivamente sottoposta ad una consultazione aperta, sarà al centro del negoziato. Il percorso è ricco di ostacoli ed è urgente che tutti i governi promotori dell'Agenda 2030 sostengano l'iniziativa senza riserve, per dimostrare concretamente la volontà di dare sostanza agli impegni assunti con gli SDG. Tale presa di posizione netta riporterebbe in auge il ruolo della politica al servizio del bene comune e sgombererebbe il campo dal sospetto che il tanto invocato partenariato pubblico-privato nei processi di governance globale sia solo un modo per aumentare l'asimmetria di potere a favore delle imprese a discapito delle comunità locali e degli stessi Stati.



Riferimenti

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>



Treaty alliance

<http://www.treatymovement.com/>



Rete globale parlamentari a sostegno del Binding Treaty

<https://bindingtreaty.org/it/>

Il secondo riferimento normativo emerge dal superamento della logica di focalizzazione esclusiva sulla povertà con l'adozione del quadro concettuale delle diseguaglianze.¹ Quest'ultimo offre potenti strumenti descrittivi, analitici e normativi che possono modificare profondamente la direzione delle politiche di sviluppo. Dal punto di vista descrittivo, è ormai acquisito come tale quadro concettuale consenta la demistificazione dell'uso delle medie qualiparametri chiave per rappresentare reddito e benessere, ed esponga la realtà della profonda iniquità nella distribuzione dei risultati di decenni di crescita economica. Ma è l'analisi multidimensionale, cioè quella che combina la dimensione economica con quella sociale, politica ed ecologica, ed esplora le disparità in modo orizzontale attraverso differenti gruppi sociali, generazionali e geografici, che evidenzia come siano sempre gli stessi gruppi ed essere discriminati da differenti tipologie di diseguaglianze, svelando l'esistenza di strutture di potere profondamente radicate.

A tal proposito è eclatante la questione di genere che evidenzia come sia pervasiva la discriminazione, ed addirittura la violenza dell'uomo sulla donna, con profonde radici culturali ghezzanti, come indicato nel capitolo dedicato a questo tema. La potenza descrittiva della multidimensionalità offre l'opportunità di un approccio analitico che possa mettere in correlazione prosperità e marginalizzazione, esponendo lo stretto rapporto fra le due e il modello spesso estrattivo di sviluppo che ha progressivamente spostato i proventi dell'attività economica a favore delle rendite rispetto al lavoro. In effetti, il focus sulla povertà – pur essenziale per le caratteristiche di urgenza e come espressione dei valori di condivisione e solidarietà – ci ha spesso resi ciechi alle dinamiche di accumulazione e concentrazione della ricchezza, sempre più distanti dall'economia reale, dove famiglie e lavoratori arrancano nei loro problemi quotidiani, e sempre più legate al mondo virtuale ed immateriale della finanza e dell'informazione.

Ed è proprio l'analisi delle diseguaglianze e delle strutture di potere che le generano che ci consente di correlare la coesistenza apparentemente inesplicabile, secondo i canoni della teoria economica ortodossa, di tre fenomeni odierni, cioè la combinazione di un deficit strutturale nella domanda aggregata, con l'enorme sussidio offerto all'economia globale dalla divisione sessuale del lavoro², e con un eccesso spropositato di liquidità finanziaria.

¹Prato, S. (2014), The Struggle for Equity: Rights, food sovereignty and the rethinking of modernity, Development, Volume 57, Issue 3-4

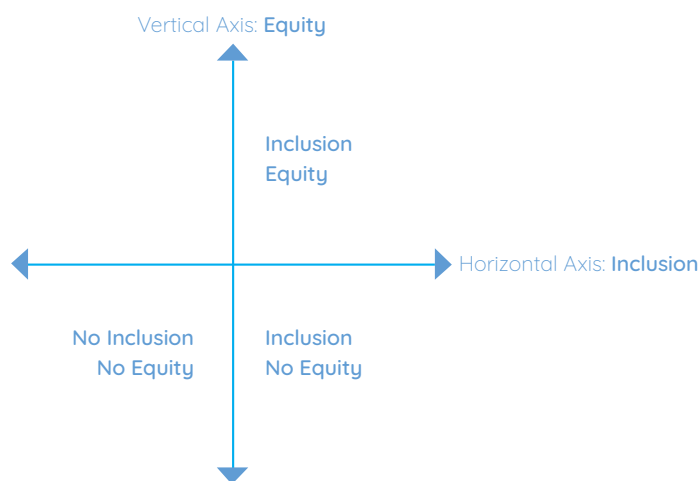
²Con sussidio della divisione sessuale del lavoro si intende il contributo dato all'economia da tutto il lavoro non retribuito alle donne per i loro servizi di cura, pur sottolineando la limitatezza di una eventuale misurazione in soli termini monetari-economici.

La potenza descrittiva ed analitica del quadro concettuale delle diseguaglianze consente di comprendere a fondo le discriminazioni di genere e le ramificazioni del patriarcato, mentre l'analisi intergenerazionale dimostra come il tema delle povertà e quello dalla insostenibilità ambientale siano null'altro che due facce della stessa medaglia.

Ma ciò che maggiormente ci interessa in questo contesto è il significato di guida normativa che la riduzione delle diseguaglianze può offrire alla revisione delle politiche di sviluppo, al punto da potersi considerare una sorta di stella polare che offre una direzione insindacabile ed una cartina di tornasole per la valutazione di leggi, politiche e programmi. È tuttavia necessario problematizzare l'uso indiscriminato del concetto di inclusione come risposta positiva alle diseguaglianze.

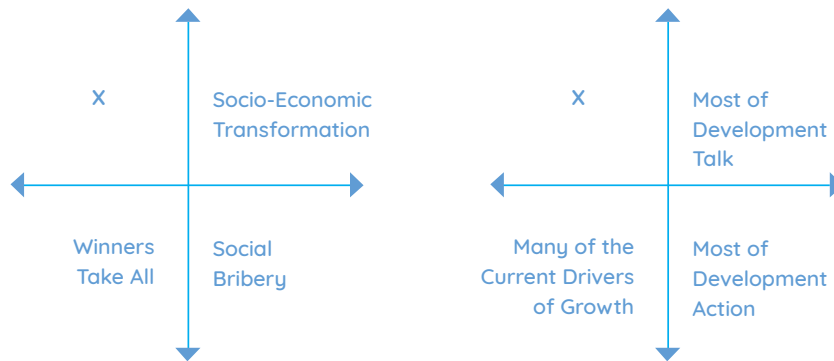
Come indicato nel semplice diagramma sottostante (figura 1), l'inclusione senza una adeguata considerazione dei termini in cui tale inclusione si realizza non può che contribuire alla persistenza della marginalizzazione economica, sociale e politica.

Figura 1: **Quadro concettuale per esplorare la relazione fra inclusione e equità**



Le principali forze in gioco continuano a promuovere un tipo di crescita che beneficia pochi e continua ad escludere i molti, distruggendo la base ecologica su cui si basa la vita, in tutte le sue forme, su questo piccolo pianeta. Come esposto nel diagramma sottostante (figura 2), troppo spesso l'azione dello Stato ed anche quella della società civile, nei loro vari livelli, si sono concentrate esclusivamente sull'inclusione, passo fondamentale di un processo di trasformazione ma insufficiente a modificare le dinamiche in gioco ed a generare un reale cambiamento.

Figura 2: Scenari (sinistra) e realtà (destra) della relazione fra inclusione e equità



È pertanto impossibile affrontare realmente il tema delle diseguaglianze senza promuovere una profonda trasformazione socio-economica.

A livello micro, appare evidente l'imperativo di una rivoluzione copernicana del modello di produzione per colmare il divario fra ciò che è legalmente possibile e ciò che è coerente con lo sviluppo sostenibile: diritti dei lavoratori e salari equi, sicurezza sociale, azioni correttive per modificare il costo relativo dei fattori della produzione per incentivare il lavoro e disincentivare l'utilizzo di risorse naturali scarse, regolamentazione del marketing e della pubblicità aggressiva, re-indirizzodegli incentivi a favore di modelli produttivi virtuosi come l'agroecologia e le economie circolari, rafforzamento delle regole per prevenire la concentrazione del potere di mercato, le mega-fusioni e l'abuso di posizione dominante.

Ma anche la riaffermazione del consumatore come cittadino portatore di diritti prima che soggetto economico con potere d'acquisto e ripetitore passivo di modelli di consumo acquisiti per osmosi.

A livello meso, la trasformazione impone un ribilanciamento del centro di gravità dell'economia a favore di quella locale, con particolare ma non esclusivo riferimento ai sistemi alimentari, e di una base energetica rinnovabile e sostenibile. Tuttavia, queste trasformazioni del modello produttivo incontrano notevoli ostacoli strutturali nel sistema finanziario e monetario e nel complesso quadro degli accordi commerciali e di investimento (Approfondimento 2), come messo in evidenza nel capitolo del rapporto dedicato a questo tema.

Approfondimento 2

I TRATTATI COMMERCIALI POSSONO PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE?

Alcune autorevoli fonti, tra le quali la Friedrich *Ebert Stiftung*, sostengono che sia possibile promuovere lo sviluppo sostenibile, e in particolare migliorare la protezione dei diritti dei lavoratori, inserendo nei trattati commerciali, a partire da quelli dell'Unione Europea (UE), specifici capitoli dedicati al lavoro. Un gruppo di importanti organizzazioni non-governative europee, tra cui ATTAC, *Transnational Institute*, *Power Shift*, la rete *Seattle to Brussels*, ed in Italia *Fairwatch*, hanno promosso un rapporto congiunto dal titolo "*Legitimising an Unsustainable Approach to Trade*", mettendo in discussione questa ipotesi. Anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e l'UE ora riconoscono che la liberalizzazione degli scambi ha contribuito o incoraggiato perdite di posti di lavoro e danni ambientali. Quindi se non si cambia radicalmente la struttura dei trattati, inserire degli auspici non vincolanti di promozione del lavoro o dell'ambiente, come succede oggi, rischia di continuare a legittimare questi approcci senza correggerli. La proposta delle organizzazioni vuole che l'adesione alle Convenzioni chiave sul lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e alle principali convenzioni relative ai diritti umani e dell'ambiente diventino prerequisiti in assenza dei quali le parti non possano nemmeno sedersi allo stesso tavolo per parlare di commercio. E che le eventuali violazioni di queste convenzioni siano sanzionabili con misure commerciali come forme di competizione sleale. Una scelta più che motivata considerando che, citando l'ex relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di Associazione e Assemblea, Maina Kiai, ad esempio, il diritto alla libertà di associazione è "un prerequisito non solo per una democrazia legittima, ma anche per una società giusta".

Riferimenti

http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2018/03/discussion-paper-on-tsd_web.pdf
OECD, Better Policy Series: Fixing Globalisation - Time to make it work for all (Paris, 2017) p. 10-11

European Commission, Reflection Paper on Harnessing Globalisation (Brussels, May 2017), p 9

"What are the rights to freedom of peaceful assembly and of association?"

Disponibile in: <http://freeassembly.net/about/freedoms/>



Tutti questi sistemi, o non-sistemi come nel caso di quello monetario, contribuiscono a mantenere inalterata l'attuale struttura di potere che, a livello macro, vede le grandi economie mondiali controllare in maniera non democratica l'economia globale, anche attraverso istituzioni economiche da esse guidate, perpetuando la divisione internazionale del lavoro e restringendo gli spazi normativi e fiscali dei paesi in via di sviluppo.³ La democraticizzazione della *governance* economica rappresenta pertanto un punto di partenza obbligato per il superamento degli ostacoli sistemici che attualmente limitano le reali possibilità di cambiamento strutturale nel modello di produzione e lo sviluppo dell'economia domestica dei paesi impoveriti del sud.

Prima fra tutti, la creazione di una nuova istituzione democratica ed inclusiva, in sede alle Nazioni Unite, per la negoziazione di una convenzione internazionale in materia di tassazione per combattere i flussi finanziari illeciti che drenano risorse imponenti dalle casse dei paesi del sud del mondo, privandoli dello spazio fiscale necessario ad avanzare la loro agenda di sviluppo. Ma anche un meccanismo di risoluzione per le impellenti crisi del debito, che stabilisca un quadro multilaterale, in sede alle Nazioni Unite, per conseguire una adeguata ristrutturazione del debito, aprendo la strada ad un nuovo sistema di alternative alla malsana combinazione di bail-out e programmi di austerità che ha dominato, e continua a dominare, le prescrizioni ortodosse delle istituzioni finanziarie internazionali. Ed ovviamente un nuovo quadro multilaterale per un commercio equo che possa consentire il superamento dell'attuale intrappolamento di molti Paesi nell'esportazione di prodotti primari ed innescare processi di industrializzazione sostenibile.

Ma la democratizzazione della *governance* non può essere solamente limitata alla partecipazione dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni finanziarie ed al rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite. È necessario affrontare il divario crescente fra il locale ed il globale ed assicurare reali e sostanziali modalità di partecipazione dei soggetti di diritto, e delle rispettive comunità, principalmente coinvolti dalle problematiche dello sviluppo nelle decisioni che li coinvolgono. Ed è in questa ottica che occorre problematizzare la *data revolution* invocata dall'Agenda 2030. Non perché dati ed indicatori non siano importanti, ma per la possibile tensione con questo imperativo di partecipazione nelle decisioni politiche. L'enfasi crescente su tutto ciò che non sappiamo rappresenta infatti una forma di negazione della profonda conoscenza esperienziale che esiste nelle comunità locali.

³Prato, S. (2017), Financing for Development: The Progress Money Cannot Buy, Development, Volume 59, Issue 4.

E la presunta necessità di dati più accurati per definire politiche che siano realmente basate sull'evidenza potrebbe offrire un sistema sofisticato di nuove motivazioni per la continua inazione politica. Non solo la dimensione di molte problematiche socio-economiche è talmente ampia da non richiedere complessi livelli di accuratezza statistica, ma il problema centrale è lo spostamento di attenzione dalla centralità dell'esperienza e conoscenza soggettiva ben radicata nelle comunità che affrontano le sfide dello sviluppo, a favore della pretesa di una informazione oggettiva offerta da indagini statistiche.

Dopo decenni passati a costruire un nuovo paradigma basato sulla partecipazione diretta dei soggetti dello sviluppo, questo slittamento di enfasi a favore degli indicatori è senza dubbio preoccupante. Chiaramente, la partecipazione diretta non può che essere rafforzata da adeguati indicatori di progresso e processo, ma è fondamentale concepire un sistema di navigazione che consenta di verificare il mantenimento della rotta attraverso alcuni parametri intuitivi e comprensibili che consentano una chiara valutazione politica. Ad esempio, basterebbe introdurre l'uso della mediana della distribuzione del reddito e del coefficiente di Palma⁴ come sostituti rispettivamente del reddito medio e del coefficiente di Giniper compiere un piccolo passo per la statistica ma un grande passo per la democrazia.

In conclusione, la bussola normativa costruita attorno ai quattro elementi fondamentali qui proposti (diritti, lotta alle disuguaglianze, trasformazione socio-economica, partecipazione) dimostra come povertà, discriminazione, sfide ambientali e cambiamenti climatici siano solamente facce dello stesso problema: un profondo deficit democratico a tutti i livelli decisionali. Ed ecco che la vera sfida dell'Agenda 2030 non è di natura finanziaria, come alcuni vogliono far credere per alimentare il processo di finanziarizzazione che svuota le nostre istituzioni di potere decisionale, ma bensì una profonda sfida politica che può essere vinta solamente reclamando una reale democraticizzazione delle istituzioni a livello locale, nazionale, regionale e globale. Una sfida che richiede anche un ben più alto grado di coerenza politica, attraverso il superamento dei silos concettuali fra ambiti settoriali ritenuti erroneamente distinti ed il pieno riconoscimento di quanto l'agenda interna ad ogni paese e quella esterna siano imprescindibilmente intrecciate.

Il Global Compact delle Nazioni Unite sulle Migrazioni (Approfondimento 3) rappresenta un interessante percorso in questa direzione, come rilevato nel capitolo del rapporto dedicato alle migrazioni.

⁴Il coefficiente di Palma esprime il rapporto fra la quota di prodotto interno lordo del 10% più ricco della popolazione e la quota del 40% più povero.

Approfondimento 3

IL GLOBAL COMPACT DELLE NAZIONI UNITE SULLE MIGRAZIONI

Nel corso del 2018 si è avviata la negoziazione delle Nazioni dei Global Compact sulle migrazioni e sui rifugiati al fine di promuovere una regolazione internazionale dei flussi fondata su principi e orientamenti comuni. Il Global Compact sulle Migrazioni ha una articolazione ben fatta su 22 obiettivi, che va oltre il quadro degli SDG, arricchendoli di temi e possibili impegni degli Stati sia a livello interno che internazionale. Essi seguono il ciclo migratorio: si parte con la necessità di rispondere alle cause delle migrazioni, ai fattori strutturali, in particolare nei paesi di origine, fornendo informazioni adeguate sulle opportunità di emigrazione e sui limiti di accesso nei paesi di destinazione, documenti per l'identificazione, vie flessibili per le migrazioni regolari con misure di reclutamento etico ed equo per occupazioni dignitose; per poi passare a un secondo gruppo di obiettivi che comprende la necessità di far fronte alle migrazioni irregolari, innanzitutto con operazioni di salvataggio e quindi di contrasto al contrabbando e al traffico di esseri umani, gestendo le frontiere in modo coordinato e sicuro, rafforzando le procedure di determinazione dello status dei migranti, usando la misura di detenzione solo come ultima possibilità, preferendo alternative non coercitive e assicurando la protezione dei consolati. Un terzo gruppo di obiettivi riguarda le politiche di accoglienza e integrazione che devono promuovere l'accesso ai servizi sociali fondamentali, emancipare i migranti per una loro piena inclusione e coesione sociale, eliminare tutte le forme di discriminazione e promuovere narrative sulle migrazioni fondate su dati e fatti, riconoscere e investire nelle competenze dei migranti. Il quarto gruppo di obiettivi concerne il rapporto con i paesi di origine e quindi il ruolo che le diaspore possono avere nel contribuire al loro sviluppo, la promozione dell'invio sicuro, veloce e a bassi costi delle rimesse con l'inclusione finanziaria dei migranti, la cooperazione per i ritorni, la riammissione e la reintegrazione dei migranti nelle società di origine e, infine, lo stabilire meccanismi per la portabilità dei contributi sociali e pensionistici.

Riferimenti

Global Compact for Migration in <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

Da qui la necessità di una re-articolazione degli spazi istituzionali per poter sviluppare *ex-ante* un approccio realmente integrato e trasversale, che trascenda i silos settoriali e combini politica interna e politica estera, piuttosto che continuare a perseguire gli spesso artificiosi tentativi di pretendere una coerenza ex-post dopo che differenti politiche e programmi sono state sviluppate nei rispettivi ambiti di azione. Ed è proprio questo il tentativo di questo rapporto attraverso la proposizione di una visione integrata degli SDG nelle loro dimensioni interne ed esterne. In particolare, i capitoli dedicati alla transizione giusta e ad una economia di pace, evidenziano l'urgenza di una trasformazione integrata e profondamente coerente. Una sfida ambiziosa, considerando la forte visione settoriale di molte nostre istituzioni, realizzabile soltanto se ci lasceremo guidare dalla nostra umanità più che da punti di entrata spesso artificialmente limitati.

Verso quali modelli di monitoraggio per lo sviluppo sostenibile?

Le sfide di cambiamento poste dall'Agenda 2030 richiedono dunque di assumere in maniera concreta l'urgenza di una prospettiva realmente 'trasformativa', in assenza della quale il rischio è quello di porre il tema dello sviluppo sostenibile come un quadro di riferimento 'passpartout' in grado di recepire il politicamente corretto globale, senza riuscire a garantire alcuna spinta reale al cambiamento. Si tratta di una sfida complessa, la cui problematicità si riflette, in modo forse non sorprendente, nella difficoltà di articolare sistemi di monitoraggio rappresentativi e realmente efficaci. Anche nei paesi dove i sistemi statistici sono più raffinati e solidi, si è infatti ancora ben lontani dal poter rappresentare in maniera coerente lo stato di avanzamento dell'Agenda 2030 basandosi sul sistema di indicatori proposto, tanto da sollevare dubbi importanti proprio da parte della presidenza dell' *High Level Policy Forum* (HLPF) in occasione dell'apertura dell'incontro del 2017: "... come risultato di tali ritardi, lo stato di avanzamento basato sugli indicatori è attualmente incompleto. E, ancora più importante, lo stato di avanzamento può essere sbilanciato, in particolare lasciando fuori molti degli elementi più innovativi dell'Agenda 2030, quelli che divergono dai passati paradigmi di sviluppo"⁵.

⁵Fukuda-Parr, S. (2017). Statement for the Opening Panel of the High Level Political Forum. New York, in https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24969hlpf_presentation_july_2017_clean.pdf (traduzione dell'autore)

⁶A questo proposito si veda l'analisi delle interazioni tra gli SDG di International Council for Science (ICSU), 2017. A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation [D.J. Griggs, M. Nilsson, A. Stevance, D. McCollum (eds)]. International Council for Science, Paris.

⁷Fukuda-Parr, S., & Yamin, A. E. (2013). The Power of Numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights. *Development*, 56(1), 58-65. doi:10.1057/dev.2013.8 (traduzione dell'autore)



Per superare tali ritardi è necessario riarticolare in maniera chiara il sistema di monitoraggio dei piani di sviluppo sostenibile di ogni paese, così come la riflessione sviluppata a livello globale. Accanto a una lettura dei singoli aspetti che compongono l'Agenda 2030 e dei singoli obiettivi che ne traducono (talvolta debolmente) in pratica gli elementi, è necessario mettere in evidenza la necessità di uno sguardo di insieme, che in coerenza con il fondamentale principio dell'unicità e integralità dell'Agenda 2030 permetta di coglierne le interazioni e le tensioni interne⁶. Sono, del resto, le stesse autorevoli voci che sostengono attualmente il processo globale ad aver messo in guardia dall'affidarsi al 'potere dei numeri': '...una semplice lista di targets numerici non può articolare un'agenda per un processo complesso come quello di uno sviluppo sostenibile e inclusivo. [...] Il tentativo di articolare un'agenda attraverso obiettivi quantitativi, semplificazione, reificazione e astrazione nella quantificazione, crea effetti perversi, [...] un'agenda di sviluppo trasformativa per il futuro richiede una definizione qualitativa degli obiettivi, norme visionarie e priorità di azione [...] incluse considerazioni di carattere legale, relative alle politiche, e alle dimensioni istituzionali globali'⁷.

Tale consapevolezza non sembra tuttavia emergere fino al punto di mettere in discussione la pulsione a costruire sistemi di valutazione del progresso degli SDG puramente incentrati sulla misurazione dei singoli obiettivi, pur nella parzialità delle informazioni a disposizione, e nel rischio che tale parzialità finisca per fornire una rappresentazione statisticamente approssimata e sostanzialmente fuori bersaglio. La costruzione dei sistemi di monitoraggio dell'Agenda 2030 sembra convergere (ineluttabilmente?) verso una lettura di questo tipo, dove prevale un approccio segmentato per obiettivi e in assenza di una lettura di insieme in grado di fornire un senso della direzione complessiva e dove, invece di cogliere le dimensioni integrative dell'Agenda 2030 si ricorre alla soluzione di distinguere, come argomenti separati, la dimensione 'interna' da quella 'esterna' dello sviluppo sostenibile (una classificazione che rischia di negare le ragioni stesse dell'intera costruzione!).

Ciò che appare necessario, come minimo in forma complementare agli approcci attualmente diffusi è una tensione più trasversale che, attraverso un apprezzamento qualitativo e metodico/sistematico dei diversi livelli di sovrapposizione e interazione, aiuti a comprendere se vi siano dei reali progressi nella direzione di uno sviluppo più sostenibile, e in quali aree sia necessario essere attenti e proattivi nel sostenere il cambiamento: si tratta di una dimensione di 'coerenza', già ben presente nel cuore dell'Agenda 2030, e che impone di guardare al 'tutto' ancor prima che alle diverse parti, spingendoci a tenere insieme le sfide poste dai principi con le esigenze di misurazione di dettaglio.

Anche nello sviluppare tale dimensione di coerenza, è naturalmente necessario superarne una visione limitativa, dove essa veniva letta in una semplice assenza di conflitto tra le politiche di sviluppo e le altre politiche 'esterne': la consapevolezza dei bisogni del pianeta, dell'umanità, delle generazioni presenti e future ci mostrano con chiarezza che non esiste una dimensione 'interna' o 'esterna' staccata dai principi generali del cambiamento.

E in primo luogo quelli che abbiamo posto come centrali nella sfida trasformativa (i diritti, la lotta alle diseguaglianze, la trasformazione socio-economica, la partecipazione), aree cruciali di confronto in cui si sostanzia (oppure rischia di diluirsi ...) la profonda integrazione tra gli elementi di sostenibilità economica, sociale e ambientale, che si trova al cuore dell'idea stessa di sviluppo sostenibile.

Il tema della coerenza, della convergenza, della sinergia, della sovrapposizione emerge, in questa prospettiva, sotto diversi profili: nell'analisi di possibili contrapposizioni tra target di uno stesso obiettivo; nella mancanza di focus su determinate questioni cruciali (target assenti, oppure non valutabili); nell'identificazione di possibili trade-off tra diversi obiettivi; nell'esistenza di possibili elementi di incoerenza che emergono dal livello locale/nazionale e globale; nell'osservazione del modo in cui le decisioni vengono prese e le questioni vengono affrontate, attraverso processi tortuosi e talvolta contraddittori condotti a livelli diversi che non comunicano tra di loro, ed in contesti in cui il potere è distribuito in maniera estremamente asimmetrica.

L'insieme di queste questioni ci sembra definire una direzione di lavoro meno concentrata sull'identificazione di indicatori sintetici articolati sui singoli obiettivi (e sulla sommatoria di essi in un 'superindice sintetico di sostenibilità') e più orientata alla definizione di benchmark qualitativi, attraverso cui mettere in evidenza gli elementi mediante cui si concretizza il contributo di ogni paese ad una prospettiva globale di sviluppo sostenibile, e dove si evidenziano con chiarezza le aree in cui un cambiamento appare necessario e urgente.

Questo tipo di sensibilità deve emergere come un insieme di indicazioni su aree di attenzione differenziate, tendenze, connessioni. La vista sintetica di tali indicazioni, come nel caso del cruscotto di un aereo, deve offrire un quadro di insieme, in grado di rimandare immediatamente e chiaramente a quanto viene messo in evidenza su singole questioni in quanto rilevanti nel loro contribuire ad un esito complessivo; e con una prospettiva che deve essere profondamente ancorata alle condizioni locali (nazionali e sub-nazionali) in cui lo sviluppo si qualifica come più o meno 'sostenibile'... Il tentativo del rapporto è quello di esplorare una prospettiva in cui trovano spazio indicazioni articolate attorno a aspetti diversi della sostenibilità: casi in grado di rendere

concrete queste interconnessioni e di mettere in evidenza le criticità di politiche che invece sembrano costruite su una visione limitata e scolastica della sostenibilità.

A partire da tali casi concreti, è necessario riflettere sulle implicazioni del processo di monitoraggio dello sviluppo sostenibile a livello globale. Ma anche, e in prima battuta, soprattutto rispetto alle modalità che nel nostro paese (e in ogni paese) ci si propone di adottare per la redazione e il monitoraggio del piano nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Sintesi dei contenuti

Andrea Stocchiero - ENGIM Internazionale/FOCSIV

Nel quadro delle riflessioni esposte nell'introduzione, il rapporto si concentra sull'analisi di alcuni temi e casi ove sono evidenti le connessioni tra gli SDG, le interdipendenze tra il locale e il globale, tra la dimensione interna ed esterna, cercando di applicare una chiave di lettura sistemica, identificando dilemmi e contraddizioni che limitano il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Sulla base di queste analisi si avanzano delle proposte per il governo italiano e l'Europa, e più in generale per il rilancio di un forte ruolo della società civile, non solo nella 'implementazione dell'Agenda 2030', ma nella sua interpretazione e valorizzazione in senso trasformativo.

Abbiamo scelto temi forti al centro del dibattito politico quotidiano: il crescente malcontento sociale verso un sistema che obbliga alla precarietà sia al sud che al nord del mondo, che contrappone migranti e autoctoni in una guerra tra poveri, che ricatta i lavoratori e le lavoratrici pur di produrre bombe.

I temi scelti mostrano dilemmi e contraddizioni, le soluzioni non sono semplici; ma solo la presa in carico della complessità ci consente di andare oltre una narrativa retorica astratta sugli SDG, restituendo la realtà nella quale viviamo che è fatta anche di conflitti e tensioni.

Nei casi scelti gli SDG si presentano in modo dilemmatico, per esempio: occupazione o salute e ambiente, laddove si chiede una transizione dall'energia fossile; occupazione o pace, come nel caso di Domusnovas, a causa della produzione di bombe; accoglienza dei/delle migranti o salvaguardia dei diritti di base delle comunità autoctone più svantaggiate, come nelle periferie delle grandi città; commercio libero per catene lunghe di valore o sovranismo per catene corte di valore, e così via.

Il rapporto si compone di sei capitoli che qui riassumiamo e da cui estraiamo le principali questioni politiche e raccomandazioni.

IL CAPITOLO 1 analizza l'influenza della disuguaglianza di genere, tra globale e locale, per il raggiungimento di un effettivo sviluppo sostenibile e di tutti gli SDG. Partendo dall'esempio della violenza sulle donne, in particolare soffermandosi sulla pratica delle mutilazioni genitali femminili (MGF), si analizza in generale la stretta connessione tra il raggiungimento della parità di genere con tutti i 17 obiettivi, attraverso i dati e le proiezioni dell'ultimo rapporto di Un Women; e attraverso l'esempio delle MGF si indaga la complessità delle analisi e delle politiche nell'affrontare un fenomeno ormai globale. Si indica quindi come prioritario:

- sostenere la ricerca sulle pratiche dannose e promuovere strategie per prevenirle, garantendo la possibilità di stime periodiche del fenomeno e del rischio;
- incentivare attività di informazione, formazione e sensibilizzazione sulla prevenzione della violenza e sull'uguaglianza di genere; comprese le pratiche dannose, quali matrimoni forzati e/o precoci e mutilazioni genitali femminili;
- promuovere l'uguaglianza di genere attraverso l'educazione e il contrasto degli stereotipi sia in ambito educativo che comunicativo

IL CAPITOLO 2 analizza il lato oscuro del tanto celebrato "*Made in Italy*" del settore tessile - abbigliamento, le cui strategie di frammentazione delle catene di valore producono una corsa al ribasso dei diritti dei lavoratori e dei salari tanto nei paesi di delocalizzazione quanto nel *reshoring* in Italia. I dati mostrano come le strategie delle grandi imprese appoggiate da incentivi e concessioni dei diversi governi tra loro in concorrenza, vadano a detrimento dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici a livello transnazionale. Occorre riformare le politiche per una gestione delle catene del valore in linea con i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, e il benessere dei diversi territori coinvolti. Ne conseguono alcune indicazioni su tre aspetti.

- Occorre vincolare le imprese al rispetto dei diritti umani e di lavoratori/lavoratrici. L'approccio alla responsabilità sociale è chiaramente insufficiente, la dovuta diligenza delle imprese deve essere rafforzata ma, soprattutto, il governo italiano dovrebbe sostenere il negoziato del Trattato delle Nazioni Unite vincolate sulle imprese multinazionali.

- Le politiche nazionali e le agenzie governative (come Simest, SACE, CDP) che supportano l'internazionalizzazione delle imprese devono vincolare gli incentivi al rispetto dei diritti umani e del lavoro ed essere trasparenti sulla destinazione dei fondi pubblici.

- Occorre stabilire e applicare concretamente un livello minimo retributivo parametrandolo al costo della vita, cessando la promozione di politiche di moderazione salariale e rafforzando le misure per il rispetto dei diritti del lavoro.

IL CAPITOLO 3 affronta le politiche del commercio internazionale, catturato da strutture e regole che avvantaggiano le grandi concentrazioni di potere a discapito delle piccole e medie imprese, della piccola agricoltura e delle comunità territoriali tanto in Italia che nei paesi più poveri. Vengono affrontati i casi degli accordi di liberalizzazione commerciale, degli investimenti e dei servizi, contratti in particolare dell'Unione Europea con diversi paesi partner, che assumono in modo ancora insufficiente e limitato i principi dello sviluppo sostenibile, continuando a dare più peso agli interessi privati delle grandi corporazioni, agli investitori esteri, a danno delle comunità locali e dei beni pubblici al nord e al sud. Si raccomanda pertanto che:

- Con riferimento al New Global Deal proposto da UNCTAD occorre integrare maggiormente nella strategia nazionale sullo sviluppo sostenibile indicazioni per politiche commerciali più eque e sostenibili, ed esplicitare e rivedere il piano Industria 4.0 rispetto al suo impatto sociale e ambientale

- Rafforzare la cooperazione europea per nuovi accordi commerciali e per gli investimenti volti a facilitare gli scambi a patto che rispettino e non costituiscano detrimento alla protezione e promozione dei diritti umani, sociali, ambientali e del lavoro, considerando l'esclusione di settori d'interesse pubblico e di meccanismi esterni alla giustizia ordinaria per gli investitori che vogliono rivalersi contro gli Stati, e l'adesione vincolante ai trattati internazionali fondamentali.

- Operare per il superamento dell'attuale *empasse* globale sulla regolazione del commercio e degli investimenti con un nuovo grande accordo che anteponga i diritti umani e la tutela del pianeta agli interessi particolari.

IL CAPITOLO 4 mette in questione le politiche migratorie di contenimento e apartheid che si suppone debbano difendere la sicurezza delle nostre comunità locali, quando invece il problema fondamentale è la universalizzazione dei diritti e di una vita dignitosa per tutte e tutti, a partire dalle persone più deboli e vulnerabili alla ricerca di protezione. Il caso di riferimento è naturalmente quello che lega l'Italia alla Libia, l'Europa all'Africa.

La politica attuata non è assolutamente in linea con gli SDG e considera in modo insufficiente la negoziazione del nuovo Global Compact per le Migrazioni. La strategia in atto è focalizzata su una supposta sicurezza a breve termine, senza prendere in considerazione lo sviluppo sostenibile e quindi senza alcuna prospettiva di futuro. Si avanzano i seguenti orientamenti:

- Riformare la politica italiana ed europea nel quadro del nuovo Global Compact per le Migrazioni, fondato sul principio della difesa dei diritti umani, la conformità agli standard internazionali, e per l'apertura di canali regolari sicuri per i/le migranti, contrastando derive nazionalistiche che ostacolano la necessaria cooperazione internazionale e che sono giocate sulla vita dei migranti (si veda la recente polemica sulla solidarietà europea riguardo il salvataggio nel Mediterraneo, la chiusura dei porti italiani, e l'accoglienza dei migranti).
- Porre fine alla strumentalizzazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo ai fini dell'esternalizzazione del controllo dei/delle migranti, così come alle misure di polizia e sicurezza che causano sofferenze umane senza consentire l'accesso al diritto all'asilo. In tal senso occorre continuare ad operare per creare un vero sistema europeo d'asilo fondato su responsabilità e solidarietà comuni tra i paesi membri, il che richiede anche una progressiva convergenza dei sistemi di welfare per una effettiva integrazione.
- Integrare la politica migratoria nella strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile ai fini della universalizzazione dei diritti all'inclusione sociale ed economica, contro le diseguaglianze, con politiche e risorse adeguate, evitando l'odiosa guerra tra poveri.

IL CAPITOLO 5 indica la necessità di includere la transizione giusta nell'intreccio della politica economica, sociale ed ambientale. In altre parole, occorre accelerare la trasformazione, nel senso della decarbonizzazione o dell'uso efficiente e rigenerativo delle risorse, minimizzando l'impatto sociale di questi cambiamenti: per uscire dal ricatto occupazionale e dalla contraddizione, solo apparente, tra posti di lavoro e salute delle comunità. I casi a cui si fa riferimento sono le centrali di produzione di energia che utilizzano ancora il carbone: dall'esperienza della Rhur in Germania a quelle in Liguria e nel Sulcis. In futuro molti altri saranno i settori e i siti interessati. Dall'analisi emergono le seguenti questioni.

- Una politica italiana di transizione giusta ancora non è esplicitata, vi è quindi il bisogno di integrarla nelle politiche nazionali energetico climatiche, e non solo, e nella strategia nazionale sullo sviluppo sostenibile-
- La definizione della visione deve essere concretizzata con una pianificazione strategica e di sistema (dal governo nazionale alle autorità locali con imprese, sindacati e comunità locali), reperendo fondi per la transizione (quindi non a compensazione degli inquinatori) anche con l'*Emission Trading Scheme* e con un prezzo minimo del carbonio.

IL CAPITOLO 6 approfondisce la questione di una 'economia di pace' come condizione per uno sviluppo autenticamente sostenibile. In un mondo in cui guerre nutrite da un crescente commercio delle armi mettono in pericolo la vita di migliaia di persone, occorre riflettere sui dilemmi etici posti dalla produzione di armamenti da guerra, che hanno un effetto positivo sul PIL e sull'occupazione ma pongono un dilemma etico pur in un quadro di legalità formale (anche se contestata). Il caso esaminato è quello di Domusnovas in Sardegna, luogo di produzione di bombe che vengono usate dall'Arabia Saudita in Yemen, in una guerra che ha suscitato la preoccupazione delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. E' possibile convertire una economia di guerra in una economia a servizio della pace "trasformando le spade in vomeri d'aratro"? Per questo è essenziale che la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile integri le seguenti indicazioni:

- Valutare le responsabilità e il coinvolgimento delle potenze militari, e quindi anche dell'Italia, nei conflitti locali, evidenziandone la contraddizione palese con i principi dello sviluppo sostenibile, assumendo le indicazioni del Global Peace Index nel misurare la dimensione del contributo dell'Italia alla pace, così completando e integrando quanto previsto nell'obiettivo 16 come attualmente declinato.

- Valorizzare all'interno del quadro di monitoraggio del piano nazionale per lo sviluppo sostenibile la relazione al Parlamento prevista con la legge 185/1990.
- Identificare misure concrete per far fronte all'impegno preso dalla legge 185/1990 per la graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle produzioni militari, anteponendo il vincolo dell'utilità sociale agli interessi privati.

Infine sulla base di quanto evidenziato nell'introduzione e dalle analisi dei capitoli si evincono alcuni elementi comuni essenziali, a livello trasversale tra i diversi SDG, e in modo integrato tra dimensione esterna ed interna, per la strategia per lo sviluppo sostenibile.

E' indispensabile la predisposizione di un piano per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile che dovrebbe essere definito dal CIPE o meglio dal Comitato interministeriale per lo sviluppo sostenibile, così come proposto da ASviS, inserendo nuove misure e monitoraggi, non solo quantitativi, che analizzino le interconnessioni tra gli SDG, e il rapporto tra dimensione esterna ed interna, a partire dai dilemmi e conflitti che già richiedono nuove misure di intervento, in modo strutturale, oltre l'approccio emergenziale.

E' necessaria la definizione di una visione sistemica tra locale e globale, che non può essere ridotta al SDG17 com'è stata elaborata finora nella strategia nazionale, in modo da considerare assieme in modo complementare e sinergico le nuove regolazioni internazionali su commercio, investimenti, aiuto pubblico allo sviluppo, flussi migratori, consapevoli dell'interdipendenza tra questioni locali, nazionali, europee e transnazionali.

In questa visione, per applicare concretamente e in modo trasformativo i principi degli SDG è necessario dare voce ai gruppi vulnerabili locali e dei paesi impoveriti per una vera *governance* multilivello dal basso, finora infatti gli schemi di partenariato sono frammentari, insufficienti e tagliano fuori gli attori più deboli, dando più spazio ai poteri più forti.

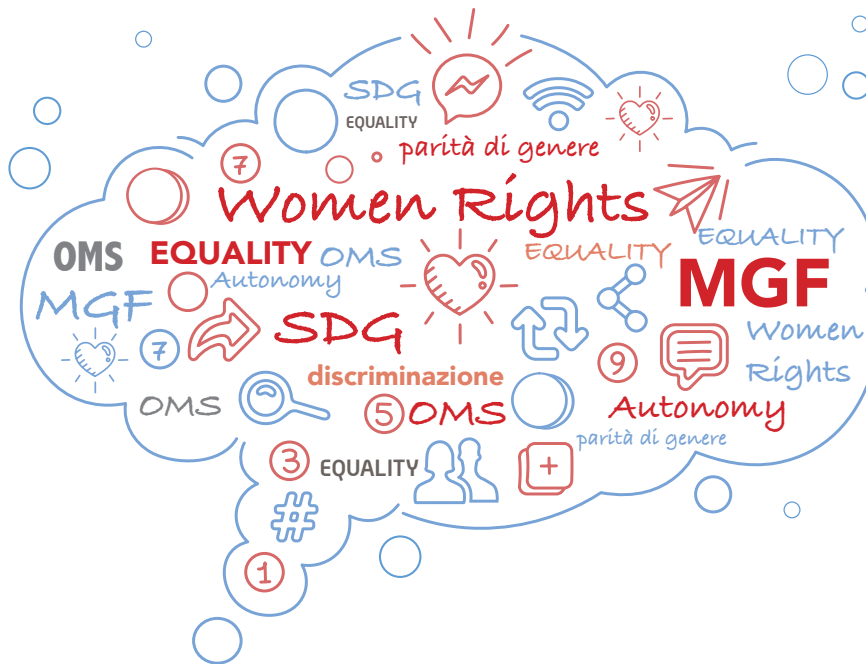
In tal senso lo sviluppo sostenibile potrà essere effettivamente trasformativo se saprà contrastare le concentrazioni di potere, sanare gli squilibri strutturali, in una parola cambiare il sistema.

1. Diseguaglianza di genere

1.

La parità di genere dal globale al locale: la violenza sulle donne

di **Serena Fiorletta**,
AIDOS – Associazione italiana donne per lo sviluppo



Introduzione

Il recente scandalo delle molestie sessuali nell'industria dello spettacolo americana, dal caso Harvey Weinstein a quelli che sono seguiti, ha suscitato un ampio dibattito sulla violenza contro le donne diventato globale in breve tempo, poiché le donne di diverse parti del mondo non hanno tardato a far sentire la propria voce. La risposta più immediata è stata quella attraverso i social network che con l'hashtag #metoo, hanno visto moltiplicarsi le testimonianze di molestie e violenze subite almeno una volta nella vita.

Anche nel nostro paese le lavoratrici del cinema, le giornaliste e moltissime altre donne hanno denunciato le molestie sul lavoro e non solo, soprattutto supportate dal lavoro dei movimenti femministi nel mondo (in Italia dal



¹<http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>

movimento transfemminista Non Una Di Meno) che nel tempo hanno costruito il terreno perché tutto questo fosse possibile.

In realtà di scandalo ed eccezione non si tratta, la violenza contro le donne è parte di un sistema forte e radicato che vede nei rapporti squilibrati di potere tra uomini e donne una delle sue basi, ed è la massima espressione della discriminazione e disuguaglianza di genere. Osservare la disuguaglianza di genere e la sua diffusione globale, porta immediatamente all'emergere della violenza come fenomeno largamente diffuso che, pur nelle sue declinazioni culturali, restituisce un quadro allarmante di cui non possono non occuparsi le politiche che hanno aspirazione di globalità.

La violenza colpisce infatti le donne di tutti i paesi del mondo, a prescindere dall'appartenenza sociale, culturale, politica, religiosa e di provenienza; si manifesta in forme fisiche, sessuali e psicologiche e rappresenta una violazione e una forma di discriminazione contro le donne. Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è uno dei principali fattori di rischio, di cattiva salute e di morte prematura per donne e ragazze.

L'ultimo rapporto organico con dati fondamentali sulla situazione mondiale, risale al 2013 ed è appunto quello prezioso dell'OMS "Valutazione globale e regionale della violenza contro le donne: diffusione e conseguenze sulla salute degli abusi sessuali da parte di un partner intimo o da sconosciuti", redatto in collaborazione con la *London School of Hygiene & Tropical Medicine* e la *South African Medical Research Council*, dove la violenza contro le donne viene definita appunto "un problema di salute di proporzioni globali enormi".

L'abuso fisico, psicologico e sessuale colpisce oltre il 35% delle donne in tutto il mondo e, cosa ben più grave, a infliggere la violenza è, nel 30% dei casi, un partner intimo.

Vediamo nel Box 1.1 come l'Agencia delle Nazioni Unite per le donne (Un Women) illustra brevemente, anche attraverso dati, le diverse forme di violenza individuando cinque macro ambiti che oggi riguardano l'intero globo.



BOX 1.1 Le forme di violenza sulle donne

- 1.** Violenza da un partner intimo: nel 2012³ 1 donna su 3 ha subito violenze fisiche o sessuali, principalmente da parte di un partner intimo. 1 omicidio di donne su 2 è per mano di un partner o familiari;
- 2.** Violenza e molestie sessuali: fino a 1/3 delle ragazze adolescenti in diversi paesi nel mondo dichiara di essere stata costretta alla prima esperienza sessuale. Nell'Unione Europea (Ue) dal 45% al 55% delle donne ha subito molestie sessuali dall'età di 15 anni⁵;
- 3.** Traffico di esseri umani e sfruttamento sessuale: il 71% di tutte le vittime della tratta di esseri umani nel mondo sono donne e ragazze, di queste 3 su 4 sessualmente sfruttate⁶.
- 4.** Mutilazioni genitali femminili (MGF): almeno 200 milioni di donne e ragazze convivono attualmente con le MGF in 30 paesi di cui sono disponibili dati; nella maggior parte di questi paesi, gran parte delle bambine ha subito la pratica prima dei 5 anni⁷.
- 5.** Almeno 200 milioni di donne e ragazze convivono attualmente con le MGF in 30 paesi di cui sono disponibili dati; nella maggior parte di questi paesi, gran parte delle bambine ha subito la pratica prima dei 5 anni⁸.



² <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

³ WHO, Global and regional estimates of violence against women, 2013; UNODC, Global Study on Homicide, 2013

⁴ UNICEF, Hidden in Plain Sight: A Statistical Analysis of Violence against Children, 2014.

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, Violence against women: An EU-wide survey, 2014.

⁶ UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2016.

⁷ UNICEF, Female Genital Mutilation/Cutting: A global concern, 2016

⁸ UNICEF, Is Every Child Counted? Status of Data for Children in the SDGs, 2017



⁹ <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>

**1.1. Gli SDG e le loro interconnessioni:
la parità di genere per un effettivo sviluppo sostenibile**

Non è un caso che nell’Agenda 2030, e tra i suoi relativi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (meglio conosciuti con l’acronimo SDG – *Sustainable Development Goals*), ve ne sia uno specifico, il numero 5, dedicato all’uguaglianza di genere e all’empowerment di donne e ragazze.

Nell’Agenda vi è inoltre l’esplicita volontà di considerare trasversalmente che la questione di genere in tutti gli altri obiettivi. Non solo perché ne tocca immediatamente di specifici, come l’obiettivo 3 dedicato alla salute o l’obiettivo 10 per il superamento delle discriminazioni, ma anche perché la disuguaglianza di genere comporta enormi rallentamenti al raggiungimento di tutti gli obiettivi e quindi dello sviluppo sostenibile dell’intero pianeta. In *“Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development”*, presentato da Phumzile Mlambo-Ngcuka, direttrice di UN Women, lo scorso febbraio (2018) a New York, possiamo vedere come la disuguaglianza di genere tocchi ogni obiettivo e, se non perseguita, rischi di compromettere il raggiungimento di tutti gli SDG.

Attraverso dati, proiezioni e casi di studio, viene mostrato come il ruolo delle donne di ogni età sia fondamentale per la costruzione di società più eque e inclusive e una crescita economica stabile e duratura.



A seguire riportiamo situazioni di discriminazione di genere legate ad alcuni obiettivi per mostrare come, anche quando non è di immediata percezione, l'uguaglianza di genere o meglio la sua mancanza influisce sull'intero sistema di sviluppo sostenibile compromettendone il raggiungimento.



BOX 1.2. La discriminazione di genere negli SDG

Obiettivo 1: Donne e ragazze sono tra le più colpite dalla povertà: 330 milioni di donne e ragazze vivono con meno di 1,90 dollari al giorno, ovvero 4.4 milioni più degli uomini.

Obiettivo 3: Globalmente, 303.000 donne sono morte per cause legate alla gravidanza nel 2015. Il tasso di mortalità è in calo ma non basta.

Obiettivo 4: 15 milioni di ragazze in età prescolare non avranno mai la possibilità di imparare a leggere o scrivere nella scuola primaria rispetto a 10 milioni di ragazzi.

Obiettivo 11: La popolazione globale si sta urbanizzando, con opportunità e rischi per le donne e le ragazze: più del 50% delle donne che nei paesi in via di sviluppo risiede in zone urbane, vive in condizioni in cui manca almeno uno dei seguenti beni: accesso all'acqua pulita, migliori strutture igienico-sanitarie, alloggio durevole o spazio abitativo sufficiente.

Obiettivo 16: Durante i conflitti, i tassi di omicidio e altre forme di crimine violento aumentano significativamente. Mentre gli uomini hanno maggiori probabilità di essere uccisi sul campo di battaglia, le donne sono sottoposte in modo sproporzionato a violenze sessuali e rapimenti, torturate e costrette a lasciare le loro case.

Ma soprattutto all' **Obiettivo 5** troviamo una panoramica che mostra come permangano sfide importanti, sfide che possiamo leggere negli stessi *target* specifici legati all'obiettivo per la parità di genere:

5.1 in 18 paesi, i mariti possono legalmente impedire alle mogli di lavorare; in 39 paesi, figlie e figli non hanno i medesimi diritti di ereditarietà; in 49 paesi non ci sono leggi che tutelino le donne dalla violenza domestica.

5.2 1 donna su 5 di età inferiore ai 50 anni riferisce di aver subito violenza fisica e/o sessuale da parte di un partner intimo negli ultimi 12 mesi

5.3 A livello globale, sono 750 milioni le donne e le ragazze sposate prima dei 18 anni e almeno 200 milioni quelle che, in 30 paesi, hanno subito mutilazioni genitali femminili.

5.4 Le donne svolgono 2,6 volte in più degli uomini lavoro di cura domestico non retribuito.

5.5 A settembre 2017, le donne detenevano solo il 23,7% dei seggi parlamentari, con un aumento di 10 punti percentuali rispetto al 2000 - ma ancora al di sotto della parità.

5.6 Sulla base di dati provenienti da 45 paesi, principalmente nell'Africa subsahariana, solo il 52% delle donne di età compresa tra i 15 e i 49 anni sposate o con una unione stabile prende le proprie decisioni informate sui rapporti sessuali e sull'uso di contraccettivi e servizi sanitari.

5.a A livello globale, le donne rappresentano solo il 13% dei proprietari di terreni agricoli.

5.b I vantaggi di internet e della tecnologia sono accessibili agli uomini con tassi molto più elevati rispetto alle donne, che hanno anche meno probabilità degli uomini di possedere un telefono cellulare; il loro utilizzo di Internet è inferiore di 5,9 punti percentuali a quello degli uomini.

5.c Più di 100 paesi hanno intrapreso azioni per tracciare gli stanziamenti di bilancio per l'uguaglianza di genere.

L'edizione 2017 del rapporto Eurostat "*Sustainable Development in the European Union: Overview of progress towards the SDGs in an Eu context*¹⁰", pubblicato il 20 novembre, offre un'analisi approfondita dell'attuale situazione dell'Europa rispetto ai 17 SDG, dedicando ciascun capitolo a un singolo obiettivo e illustrando alcuni trend.

Sulla violenza i dati però risalgono al 2012, quando ancora non eravamo nel quadro SDG e soprattutto, nell'Ue, una donna su tre riferiva di aver subito qualche forma di violenza fisica o sessuale dall'età di 15 anni, e l'8% di tali violenze si erano verificate nei 12 mesi precedenti l'indagine¹¹.

Nel Rapporto di ASviS 2017 relativo al nostro paese e presentato alla Camera il 28 settembre, all'Obiettivo 5 per ciò che "concerne l'eliminazione della violenza contro le donne (Target 5.2) i dati indicano la stabilità di femminecidi e stupri, ma aumenta la gravità degli abusi. Al fine di eliminare le pratiche nocive per le donne (Target 5.3) è stata recentemente firmata una nuova Convenzione tra l'Istat e il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio, per la realizzazione di una terza indagine dedicata al fenomeno della violenza di genere, che include anche rilevazioni sulle mutilazioni genitali femminili¹²".

In sintesi, come riportato anche dal report delle Nazioni Unite del maggio 2017 "*Progress towards the Sustainable Development Goals*¹³", finché persisterà una discriminazione così decisa nei confronti delle donne e delle persone



¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>



¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights (2014), Violence against women: an EU-wide survey, Main results, Publications of the European Union



¹² <http://asvis.it/home/46-2226/cogliere-questa-fase-di-ripresa-per-accelerare-sullo-sviluppo-sostenibile#.WxkZ3Km-k3g>



¹³ <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--EN.pdf>

¹⁴ <http://www.un.org/lib/Library/Assets/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2016-Global.pdf>

LGBTQI, ovvero una discriminazione basata sul genere e/o sull'orientamento sessuale, di cui la violenza è una delle massime manifestazioni, sarà difficile, se non impossibile, realizzare i propositi dell'Agenda 2030. Nel medesimo report all'obiettivo 5, vi è una chiara ed esplicativa descrizione del problema: "la disuguaglianza di genere persiste in tutto il mondo, privando donne e ragazze dei loro diritti fondamentali e delle opportunità. Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne e delle ragazze richiede sforzi più vigorosi, compresi quadri giuridici di riferimento, per contrastare una discriminazione basata sul genere profondamente radicata, spesso risultante da un assetto patriarcale e relative norme sociali¹⁴⁹".

1.2 Il caso delle mutilazioni genitali femminili in Europa e in Italia

La complessità e l'ambizione degli SDG sono risorsa e limite dell'Agenda stessa, come mostrano i dati il fenomeno violenza e in particolare le pratiche dannose, sulle quali ci soffermeremo, sono presenti in tutto il pianeta e servono misure di vario genere per affrontarle seriamente e fare in modo che la parità di genere non sia solo un intento.

Partiamo dai dati ossia quell'elemento che restituisce concretezza a un fenomeno, permette di misurarne la portata, definire politiche e poi monitorarle. Paradossalmente, senza dati non esiste un fenomeno. In quest'ottica disporre dei dati diventa una scelta squisitamente politica. Andrebbero quindi stabiliti indicatori chiari e condivisi che consentano l'effettiva misurabilità dei fenomeni e che tengano conto delle rilevazioni fatte sul piano nazionale. Purtroppo, molti dei dati di cui disponiamo risalgono a diverso tempo fa, una nuova ricerca mondiale come quella condotta dall'OMS sarebbe fondamentale ma richiederebbe ingenti finanziamenti. Lo stesso dicasi per i dati europei e nazionali, servono dati aggiornati e che facciano riferimento al quadro degli stessi SDG, cosa che per ora non è avvenuta; in molti paesi, compreso il nostro, i dati risalgono a periodi antecedenti la definizione e la sottoscrizione dell'Agenda 2030. Gli ultimi dati Istat sulla violenza in Italia risalgono al 2014. Se poi affrontiamo fenomeni quali i matrimoni forzati e/o precoci e le mutilazioni genitali femminili la raccolta dati si complica; e al momento siamo in possesso solo di stime e non dati certi.

Affrontare quindi alcuni fenomeni specifici presenta ulteriori difficoltà, ogni paese ha una propria legislazione in tema di violenza e diverse sono anche le convenzioni internazionali su questo problema ratificate da molti paesi; spesso ci sono dei vuoti legislativi o delle incoerenze che emergono nell'affrontare fenomeni che non ci hanno riguardato da vicino fino a poco tempo fa e che affondano le radici nell'elemento culturale: in questi casi si richiederebbero un approccio antropologico di ampio spettro. La complessità della violenza risiede infatti anche nelle numerose forme che questa assume e dalle variazioni culturali che la definiscono, basti pensare alle cosiddette pratiche dannose, quali matrimoni forzati e precoci e le mutilazioni genitali femminili; se fino a qualche tempo fa queste due pratiche non riguardavano l'Europa e l'Italia, oggi le riguardano così come vedono anche il coinvolgimento di diverse aree nel mondo; le MGF sono state per lungo tempo considerate una "questione africana", mentre oggi sappiamo che la pratica è diffusa anche in aree di Asia, Medio Oriente e Sud America e che è presente in tutto il mondo attraverso il fenomeno migratorio.¹⁵

Le MGF sono una pratica che comporta l'alterazione dei genitali femminili per ragioni non mediche, sono internazionalmente riconosciute come una violazione dei diritti umani delle donne. Rientrano nel novero di pratiche radicate nelle disuguaglianze di genere, volte anche a controllare la sessualità delle donne, i corpi e i diritti sessuali e riproduttivi¹⁶.

Le MGF sono considerate una norma sociale, ossia qualcosa che le persone e le comunità tendono a conservare anche quando sono consapevoli degli effetti negativi che provocano, perché sanno che agire la pratica, oppure mutilare una figlia è quello che la loro comunità di appartenenza si aspetta da loro; se si comportassero altrimenti incorrerebbero in pesanti sanzioni sociali, fino alla stigmatizzazione e all'esclusione.

¹⁵ United Nations Children's Fund, 2016, Female Genital Mutilation/Cutting: A Global Concern, New York, UNICEF

¹⁶ <http://www.aidos.it/2018/03/23/cosa-sono-le-mgf/>



Anche se non siamo in possesso di dati certi, il Parlamento Europeo stima che nell'Unione Europea siano circa 500mila le donne e le ragazze che convivono con le mutilazioni genitali. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (nota anche come Convenzione di Istanbul), adottata nel 2011 ed entrata in vigore il 1 agosto 2014, è il primo trattato che riconosce l'esistenza delle MGF in Europa (articolo 38) e l'esigenza di affrontare questa problematica in maniera sistematica. Anche le Direttive europee sull'asilo in materia di qualifiche, procedure e condizioni di accoglienza, adottate nel 2013 per armonizzare le procedure nazionali e renderle più sicure ed eque, tengono in conto le MGF e le riconoscono come una forma di persecuzione e dunque un motivo di richiesta di protezione internazionale.

Nel 2017, l'Università Bicocca di Milano ha calcolato che ci sono tra le 46.000 e le 57.000 donne con MGF in Italia, circa il 60 per cento provenienti da Nigeria ed Egitto. Bisognerà aspettare la seconda metà del 2018 per vedere pubblicati i dati raccolti da una ricerca condotta da EIGE (European Institute for Gender Equality) in diversi Paesi europei tra cui l'Italia. Si segnala, inoltre, che la Convenzione tra Istat e Dipartimento Pari Opportunità (2017-2020) per la realizzazione di una terza indagine interamente dedicata al fenomeno della violenza di genere, include anche una rilevazione dei dati sulle MGF.

Le MGF sono un ottimo esempio di come diverse forme di violenza attraversano il mondo e ci pongono in relazione con le difficoltà e l'ambizione rappresentate dall'Agenda 2030. Vediamo come la comunicazione e la questione legislativa siano strettamente connesse, facendo emergere elementi complessi che l'Agenda semplifica troppo in una pretesa di universalità, non prendendo in considerazione la possibilità di un approccio interculturale che produca politiche condivise pur conservando le specificità culturali. Inoltre nel nodo tra legislazione e comunicazione si annida una parte di non coerenza delle politiche nazionali con quelle di cooperazione.

Se infatti si spinge affinché i paesi si dotino di leggi che vietino le MGF, senza accanimento nei confronti di chi le pratica ma attraverso un approccio che verta sui diritti umani e sul coinvolgimento delle comunità, nel nostro paese la situazione è invece diversa, con una legislazione, come vedremo molto dura nei confronti di chi pratica le MGF, senza un reale coinvolgimento delle comunità migranti coinvolte o delle cosiddette seconde generazioni che sono invece attori chiave per il cambiamento. Allo stesso modo, nonostante la legge italiana sia avanti nel prevedere attività di formazione e informazione corretta del fenomeno al punto di essere considerata una *best practice* dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel Rapporto sulle MGF pubblicato a dicembre 2011, para 21¹⁷, il nostro mondo dei media non è preparato abbastanza nel parlare di violenza di genere e di mutilazioni genitali, con un approccio sensibile al genere e alle differenze culturali. Cosa che invece fa parte di molti programmi di contrasto alle MGF, basti pensare al programma congiunto UNFPA – UNICEF che promuove la comunicazione e la formazione per giornalisti e giornaliste, considerati fondamentali nel promuovere il cambiamento attraverso la possibilità di entrare in contatto con l'opinione pubblica tramite media quali radio, tv e oggi social network. Vediamo in particolare perché e come il mondo della comunicazione e l'aspetto legislativo sono due ambiti chiave che devono prevedere dialogo e coerenza delle politiche.

1.2.1 Le parole per dirlo

Se per parlare del caso Weinstein sulle pagine dei nostri giornali si è usata prima di tutto la parola “scandalo”, quando si vogliono descrivere le MGF si parla quasi sempre “barbarie”. Se le molestie sono un “episodio”, le mutilazioni genitali sono il simbolo permanente della “norma patriarcale”. Se per parlare delle molestie nel mondo del cinema abbiamo avuto difficoltà a riconoscere e usare il termine “stupro”, per parlare di mutilazioni si conviene tutti sulla “violazione dei diritti umani” delle donne coinvolte.



¹⁷ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2012/8.



¹⁸ www.uefgm.org

Le donne “altre” sono i corpi da difendere e simbolo di norme da abbattere, mentre facciamo più fatica a svelare il nostro patriarcato, Si tratta di una questione antica ben affrontata nell’ampia letteratura degli studi di genere e di stampo antropologico. Vediamo che quando si parla di MGF in Europa e in Italia “i mezzi di comunicazione spesso si focalizzano su una singola storia straziante, raccontata nei minimi particolari in modo morboso. Il disgusto e lo sdegno espressi in alcuni articoli, in molti casi con buone intenzioni, mirano a sottolineare i problemi che affliggono le donne sottoposte alla pratica. Tuttavia, una tale rappresentazione può suscitare l’ostilità delle comunità in cui la pratica è diffusa, pregiudicando gli sforzi per sostenere e favorire l’*empowerment* di coloro che sono contrari/e affinché si esprimano pubblicamente contro le MGF e rendendo inoltre più difficili i tentativi di capire meglio la pratica in modo da poter costruire processi di collaborazione per porvi fine¹⁸⁷.”

Le parole sono importanti. L’uso del linguaggio non solo influisce sul modo in cui le donne che hanno subito le MGF e le comunità in cui la pratica è diffusa sono viste dagli altri, ma può anche influenzare il modo in cui le donne vedono sé stesse. Nel caso delle MGF, una donna può considerarsi vittima, ma anche agente di cambiamento. Tuttavia, il sentimento che la maggior parte delle persone prova nei riguardi di una donna che ha subito MGF è la pietà. In questo quadro, la comunicazione gioca un ruolo fondamentale, soprattutto se veicola storie e messaggi positivi. Raccontare ad esempio la storia di un villaggio che ha abbandonato pubblicamente le MGF può contribuire da una parte a rafforzare la loro decisione e dall’altra a spingere altri/e a pensare che il cambiamento è possibile e che non implica necessariamente la perdita della coesione sociale o di valori e tradizioni comuni.

Un’attenzione particolare è stata riservata da alcune organizzazioni della società civile nel raccomandare l’adozione di un linguaggio sensibile e non giudicante, che eviti ad esempio parole stigmatizzanti, sia nell’ambito della cooperazione, nel sistema di accoglienza e soprattutto nella stampa che veicola un sentire comune di forte incisività.

L'articolo 17 della Convenzione di Istanbul richiede che si incoraggino il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i mass media a partecipare alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità. Come accade con altre forme di violenza contro le donne, i mezzi di comunicazione possono svolgere un ruolo importante nel ridurre il fenomeno delle MGF, nell'aumentare la consapevolezza sul tema così come nel promuovere l'obiettivo più ampio di porre fine alla pratica, attraverso programmi per le comunità interessate o per un pubblico più ampio. La copertura mediatica delle MGF può anche costituire un modo per informare, sensibilizzare e influenzare coloro che prendono le decisioni, incoraggiandone in questo modo l'impegno a lavorare per la loro eliminazione.

Grande attenzione andrebbe data alla formazione. Professionisti/e del sistema sanitario, scolastico, di giustizia, psicosociale, preposto all'accoglienza di rifugiati/e e migranti – e ancora una volta i media – hanno infatti la possibilità di entrare in contatto con donne e ragazze che hanno subito o sono a rischio di MGF, e di svolgere un'importante azione di sensibilizzazione e prevenzione. La piattaforma www.uefgm.org offre la possibilità a un'ampia varietà di professionisti/e di seguire gratuitamente un corso online, organizzato in sei diversi percorsi di studio e disponibile in nove lingue. Il sito include inoltre una sezione dedicata a *webinar* di approfondimento e un'altra racchiude tutte le informazioni più importanti sulle MGF in undici Paesi dell'Ue.

La parte relativa all'Italia, curata da AIDOS – Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo, fornisce una visione d'insieme su contesto normativo, quadro politico, buone pratiche e soprattutto servizi a sostegno di donne e ragazze con MGF presenti sul territorio. L'importanza della piattaforma è stata riconosciuta dalla recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 7 febbraio 2017¹⁹, che invita la Commissione Europea a disseminarla ampiamente.



¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0033&format=XML&language=EN>

Le Direttive europee affermano in maniera chiara che le MGF sono motivo di richiesta di asilo. Ma questo non è l'unico motivo per cui è importante che il personale che lavora nel sistema di accoglienza sia formato sul tema.

La Direttiva asilo specifica la necessità di un'adeguata formazione degli/le operatori/trici e chiede agli Stati membri di garantire sostegno adeguato ai/le richiedenti con esigenze particolari, come ad esempio le donne sopravvissute a violenza fisica, sessuale o psicologica. Infine alcuni programmi, come quello congiunto UNFPA e UNICEF per contrastare le MGF, che il governo italiano finanzia da anni, da tempo sottolineano l'esigenza di adottare nei progetti, per mettere fine alle MGF, un approccio "*building bridge*", ossia che crei ponti tra le azioni intraprese in Africa e quelle realizzate in Europa e metta in connessione tutti gli attori coinvolti – istituzionali e non – in un'ottica transnazionale.

Anche nel campo della comunicazione, cambiare la modalità di narrazione e "creare ponti" tra le persone migranti e i paesi di origine e tra questi e le cosiddette seconde generazioni, è importante.

1.2.2 Le parole per farlo

In Italia abbiamo una legge apposita per affrontare le MGF che precede anche la Convenzione di Istanbul, la legge 9 gennaio 2006, n. 7 recante Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile. Una legge articolata che non a caso prevede anche attività di raccolta dati, formazione, informazione e che quindi dedica spazio alla comunicazione. Vi sono elementi di carattere penale (art. 6) e amministrativo (art. 8) e norme di stampo preventivo, quali la promozione di attività volte alla prevenzione e all'assistenza alle vittime; l'acquisizione di dati (art. 2); la predisposizione di campagne informative rivolte a migranti provenienti da paesi in cui sono effettuate le MGF; la promozione di iniziative di sensibilizzazione; l'organizzazione di corsi di informazione; piani di formazione per personale sanitario (art. 4). Per quanto riguarda le disposizioni di carattere penale richieste dalla Convenzione di Istanbul, la legge qualifica le MGF come una particolare forma di lesione personale aggravata.

Il secondo comma è il delitto di lesioni genitali che prevede la reclusione da 3 a 7 anni per chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche provoca, al fine di "menomare le funzioni sessuali", altri tipi di lesione agli organi genitali femminili da cui derivi una malattia nel corpo e nella mente.

Ora, una delle caratteristiche più complesse riguardanti le MGF è che non c'è intento di dolo nei genitori che decidono di sottoporre le figlie alla pratica, è un sistema culturale complesso che non ha certamente intenzione di ferire o usare violenza. Con la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), è stata introdotta la sanzione accessoria della decadenza della responsabilità genitoriale, come previsto da tale legge per gli abusi sessuali nei confronti dei minori, a cui le MGF vengono assimilate. Sebbene come già detto la legge italiana sulle MGF sia considerata una buona pratica a livello internazionale, è invece una norma ambivalente perché sanziona al livello penale venendo meno ad altri buoni propositi di formazione e sensibilizzazione, soprattutto non è presente alcun elemento di comprensione e comunicazione interculturale.

In realtà vi è una diffusa resistenza da parte di chi lavora con il fenomeno e conosce bene le implicazioni culturali a denunciare casi di MGF per evitare sanzioni penali nei confronti dei genitori e ulteriori traumi nelle bambine.

Sarebbe opportuno, immaginare una revisione dell'attuale legislazione istituendo una Commissione di valutazione sull'applicazione delle norme penali in tema di MGF e sulla loro adeguatezza ed efficacia nel sanzionare il fenomeno. Coinvolgere le varie ONG, i/le giuristi/e, associazioni di giuristi/e, le associazioni di tutela; i/le rappresentanti di comunità che praticano MGF in un'ottica di attuazione di politiche integrate. Il mancato coordinamento delle politiche incentrate sulla prevenzione non agevola la consapevolezza del fenomeno, la sua tracciabilità e ovviamente la sua emersione.

Anche qui quello che manca nelle politiche per affrontare il fenomeno ed è ben espresso dall'approccio "*building bridges*", è la centralità delle comunità che vanno coinvolte, insieme alle organizzazioni e soprattutto alle donne e ragazze interessate.

1.3. Conclusioni: agency delle donne e ragazze e raccomandazioni

Le donne non sono solo "vittime", hanno sempre denunciato le forme di violenza e lavorano insieme per affrontarla, rivendicando soggettività e *agency*, ovvero capacità di azione, di scelta e di libertà.

Se un discorso sulla violenza e sulle MGF in particolare deve prevedere tutela, altrettanto importante è che preveda forme di prevenzione, come previsto dalla stessa Convenzione di Istanbul provando ad uscire da un approccio emergenziale, assumendo la violenza come fattore strutturale che attraversa le società e scavalca i singoli fenomeni.

La parola alle donne che convivono con le MGF non può essere negata o silenziata parlando in nome di un'immagine stereotipata; è necessario che l'Agenda 2030 e relativi SDG prevedano nei report di valutazione un ruolo chiaro e condiviso, non solo della società civile, ma anche la presenza di donne in ogni gruppo di lavoro, relativo ad ogni obiettivo.

Inoltre serve un esplicito approccio interculturale e non vagamente universale (o pericolosamente egemonizzante) per affrontare la violenza sulle donne in tutte le sue molteplici forme. Precondizione, soprattutto in tema di violenza, è quindi la costruzione di dialogo, nuovi linguaggi condivisi che sfuggano gli stereotipi sia delle culture di appartenenza che di quelle di approdo e che non rinchiudano dunque le donne nel ruolo di vittime.

Il lavoro che serve, come suggerisce la stessa Agenda 2030, è un lavoro congiunto e un approccio integrato che preveda non solo l'intensificarsi degli sforzi relativi all'obiettivo numero cinque, ma affrontare la disuguaglianza di genere in tutti gli obiettivi e quindi lavorare per l'*empowerment* di donne e ragazze in modo trasversale.

- 1.** A livello nazionale, sulla violenza in tutte le sue declinazioni, serve un sistema integrato di raccolta dati che restituisca la reale dimensione del fenomeno, attraverso dati disaggregati e fonti che non siano solo giudiziarie e delle forze dell'ordine; a livello globale questo dovrebbe avere un sistema di riferimento di indicatori comune tra paesi;
- 2.** È importante sostenere la ricerca sulle pratiche dannose e promuovere strategie per prevenirle, garantendo la possibilità di stime periodiche del fenomeno e del rischio;
- 3.** È necessario stanziare finanziamenti al livello nazionale destinati anche ai servizi offerti dalla società civile, quali case, sportelli e centri antiviolenza e prevedere finanziamenti a livello globale per la prevenzione del fenomeno;
- 4.** È importante sostenere attività di informazione, formazione e sensibilizzazione sulla prevenzione della violenza e sull'uguaglianza di genere; comprese le pratiche dannose, quali matrimoni forzati e/o precoci e mutilazioni genitali femminili;
- 5.** Occorre implementare e monitorare accordi e convenzioni internazionali sul tema, quali la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna CEDAW e la Convenzione di Istanbul;
- 6.** A livello nazionale va sostenuta la formazione sulla violenza sessuale e di genere (incluse le MGF) per diverse figure professionali e lo sviluppo di uno strumento pratico di valutazione del rischio di MGF per supportare i/le professionisti/e nella prevenzione del fenomeno e proteggere e sostenere efficacemente le donne e le ragazze vittime di MGF o a rischio di MGF;



²⁰ <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

7. È auspicabile la promozione di una riflessione volta alla revisione dell'attuale legislazione istituendo una Commissione di valutazione sull'applicazione delle norme penali in tema di MGF e sulla loro adeguatezza ed efficacia nel sanzionare il fenomeno;

8. Va promossa l'uguaglianza di genere attraverso l'educazione e il contrasto degli stereotipi sia in ambito educativo che comunicativo.



WOMEN RIGHTS

2. Catena di valore - Il made in Italy

2.

Lo sviluppo (in)sostenibile del made in Italy

Povert , sfruttamento e precariet  per milioni di lavoratrici delle filiere globali dell'abbigliamento

di **Deborah Lucchetti**,
Campagna Abiti Puliti



“La mia famiglia praticamente non mangia carne. Dobbiamo pagare le bollette per elettricit  e acqua, che ammontano a 63 euro tutti i mesi. La mia famiglia sopravvive con due salari minimi, la mia pensione di invalidit  di 41 euro e il nostro orto”

Lavoratore intervistato, Ucraina¹

“...il compenso imposto da Tod's per ogni lavorazione non permetteva di coprire i costi. Per questo le aziende che cuciono tomaie a mano per Tod's lo fanno fare, spessissimo in nero, nelle case, alle operaie tutte donne, espulse dal settore. Il compenso   0,70-0,90 centesimi a paio. In 12 ore guadagnano 7-9 euro.”

Carla Ventura, ex-terzista²

“Il centro   cieco, la verit  si vede dai margini”

Marco Revelli³

Introduzione

La chiamata universale a sconfiggere la povertà, proteggere il pianeta e assicurare a ciascun cittadino/a una vita dignitosa è stata lanciata ormai più di due anni fa. Gli ambiziosi obiettivi dello sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – da ora SDG) dell'Agenda 2030 per un mondo più giusto e sostenibile rischia di fallire miseramente sotto le tensioni laceranti che la globalizzazione senza regole impone ai Paesi e alle loro economie. In questo capitolo parleremo di lavoro e, attraverso un viaggio nel mondo della moda, cercheremo di capire quali dinamiche e traiettorie sociali caratterizzano un settore così rilevante per l'economia mondiale.

In particolare tenteremo di capire se siamo di fronte ad una dinamica di crescita inclusiva, in grado di combattere la povertà attraverso la creazione di lavoro dignitoso e sicuro in una prospettiva di genere⁴.

Leggere le rotte di produzione globali che oggi caratterizzano il settore della moda è infatti di fondamentale importanza per comprendere l'architettura dell'economia mondiale, i suoi modelli organizzativi e di *governance*.

Le profonde riorganizzazioni produttive che hanno attraversato gli ultimi decenni, basate sulla frammentazione e dispersione spinta della produzione, hanno dato origine a complesse reti di fornitura globale che attraversano i diversi Paesi generando flussi di merce, capitali e manodopera che plasmano la geografia sociale e politica dei territori.

¹Rapporto a cura di Clean Clothes Campaign, Change Your Shoes, Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen. Berne Declaration, "Il lavoro sul filo di una stringa", (versione italiana a cura Campagna Abiti Puliti), <http://www.abitipuliti.org/report/2016-report-il-lavoro-sul-filo-di-una-stringa-2/>, 2016. Campagna Abiti Puliti www.abitipuliti.org, sezione italiana della Clean Clothes Campaign, è una rete di più 250 partner che mira al miglioramento delle condizioni di lavoro e al rafforzamento dei diritti dei lavoratori dell'industria della moda globale. Lavora in coordinamento con le coalizioni attive in 17 paesi europei e in collaborazione con organizzazioni per i diritti del lavoro in Canada, Stati Uniti e Australia.

²Mastrogiovanni M., "Keope: ecco il sistema Tod's in Salento. Nero su bianco. Tra lacrime e sangue", il tacco d'Italia, 2013 <https://www.iltaccoditalia.info/2013/11/12/keope-ecco-il-sistema-tods-in-salento-nero-su-bianco-tra-lacrime-e-sangue/>

³Revelli M., "Tav, la ragione dei barbari", il manifesto, 2011

⁴Gli SDG affrontati nell'analisi del presente capitolo sono: SDG1- porre fine alla povertà, SDG5- uguaglianza di genere, SDG8-lavoro dignitoso e crescita economica



Si tratta di rotte produttive in continuo mutamento, dove la mobilità dei capitali unitamente alle strategie di *outsourcing*⁵ crea l'ambiente perfetto per spingere le condizioni di lavoro e i salari sempre più in basso.

Il risultato è che oggi a produrre un capo di abbigliamento o un paio di scarpe concorre una manodopera dislocata in diverse parti del mondo, che opera con intensità e in condizioni di lavoro differenziate, a seconda che si collochi a monte o a valle delle catene globali del valore. Le imprese transnazionali si riorganizzano costantemente e, tramite i flussi produttivi generati lungo le catene di produzione, intersecano dinamiche istituzionali, sociali, lavorative e spaziali che utilizzano nel modo più vantaggioso e profittevole. Il potere è concentrato nelle mani delle imprese leader detentrici del marchio e/o dei canali distributivi; oggi i “*global player*”, che dettano all'infinita e frammentata pletera di fornitori e sub-fornitori le condizioni e i termini di partecipazione ai processi produttivi, determinano le condizioni di lavoro e di vita di milioni di lavoratori, soprattutto donne.

Assistiamo perciò ad un esteso e dilagante fenomeno di pauperizzazione del lavoro nei “nodi” della rete più disconnessi e periferici dove il lavoro mercificato, sfruttato e non organizzato è uno dei fattori strategici di profitto (oltre ai vantaggi normativi e fiscali). I grandi marchi investono in tutti i segmenti del mercato, dalla *fast-fashion* al lusso, per ottenere al minor costo prodotti adatti ad ogni tasca, così da assicurarsi spazi di vendita fra consumatori sempre più impoveriti (anche in Europa) e élites sempre più ricche (specialmente nei paesi emergenti).

⁵ Con il termine *outsourcing* si intende l'esternalizzazione della produzione totale o parziale di beni e/o servizi da parte di imprese o enti pubblici verso altre imprese con le quali si stringono rapporti di natura commerciale.

⁶ Per approfondire le dinamiche globali di produzione anche dal punto di vista teorico si veda Bubbico D., Redini V. e Sacchetto D., “I cieli e i gironi del lusso - Processi lavorativi e di valorizzazione nelle reti della moda”, Guerini Scientifica, 2017. Gli autori hanno collaborato con la Campagna Abiti Puliti per le ricerche effettuate per la scrittura di diversi rapporti.

⁷ Per una lettura dei rapporti pubblicati dalla Campagna Abiti Puliti, si veda <http://www.abitipuliti.org/materiali/>, per una lettura dei rapporti pubblicati dalla CCC, si veda <https://cleanclothes.org/resources>

⁸ Campagna Abiti Puliti, Change Your Shoes, Centro Nuovo Modello di Sviluppo, Fair, “Il vero costo delle nostre scarpe”, 2017 <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-il-vero-costo-delle-nostre-scarpe/>



E' bene chiarire che tali traiettorie attraversano senza ostacolo alcuno l'intero globo, dislocando i nodi produttivi e logistici sia nei paesi in via di sviluppo, sia in quelli occidentali a capitalismo maturo. L'Italia, paese dalla grande tradizione manifatturiera e al contempo mercato di sbocco per iper-consumatori maturi, condensa e riflette tutte le contraddizioni del sistema globale della moda⁶. Soggetta ai dettami del *fashion-system*, che impone cambi di collezione sempre più frequenti per stimolare mercati saturi o ultra esigenti, la produzione di abbigliamento e calzature cresce in maniera inversa ai diritti di chi li produce e, come dimostrano le numerose ricerche condotte in Italia, Est-Europa e Asia dalla Clean Clothes Campaign (CCC)⁷, processi ad alta intensità di manodopera sottoposti a rapidi tempi di consegna e prezzi ridotti all'osso, peggiorano le condizioni di vita e di lavoro di milioni di lavoratori collocati a valle delle catene produttive.

Un peggioramento avvenuto anche nel continente europeo, oggi al centro di importanti fenomeni di delocalizzazione di ritorno. Ad essere più interessati sono i paesi dell'Europa dell'Est, con salari talvolta più bassi di quelli asiatici, ma anche l'Italia dove importanti brand del lusso vengono o tornano a produrre per una "delocalizzazione di prossimità".

Si tratta del fenomeno del *reshoring*, cioè del rientro delle produzioni prevalentemente di fascia medio-alta dall'Asia verso i paesi di origine come l'Italia (*back-reshoring*) o verso i paesi del bacino del Mediterraneo o dell'Europa dell'Est (*near-reshoring*). Il basso costo del lavoro, l'accorciamento dei cicli produttivi e dei tempi di consegna, la diminuzione dei differenziali salariali con i paesi a basso reddito destinatari della prima ondata di delocalizzazioni sono alla base del fenomeno.

Tale diminuzione, che è stata particolarmente marcata nei casi dei Paesi dell'Est Europa, si è inoltre accompagnata, nel caso per esempio della Cina, a una non trascurabile intensificazione della conflittualità del lavoro⁸.

Il fenomeno del *reshoring*, da leggere all'interno della dinamica globale, non rappresenta tuttavia una totale inversione di tendenza. Esso è piuttosto complementare e simultaneo a fenomeni di delocalizzazione dipendenti dall'attrattività delle condizioni economiche e istituzionali e dal livello di qualità artigianale richiesto.

E' molto interessante osservare quanto il tema della qualità percepita sia centrale oggi per orientare le scelte produttive delle *griffes*, dato che all'estero il mercato del lusso cerca il vero *Made in Italy* per il quale "i super-ricchi cinesi sono disposti a spendere fino al 50% in più". E' quindi chiaro il valore commerciale assoluto del marchio e il peso della retorica della narrazione dei luoghi nutrita di un immaginario artistico, produttivo e perfino paesaggistico necessario a sostanziare l'"economia del brand". Come ha ben sintetizzato uno dei lavoratori intervistati per la ricerca sui marchi delle calzature del lusso pubblicata da Abiti Puliti nel 2017: "Alle imprese globali, non importa dove si realizza la produzione. A loro basta disporre di filiere produttive funzionali ai loro progetti e poter scrivere sui propri prodotti *Made in Prada*, piuttosto che *Made in Tod's*"¹⁰.

L'operazione di *marketing* compiuta dalle *griffes* fa leva sul *Made in Italy* o in *Europe* come vettore di un immaginario sociale e culturale puro che, alla prova dei fatti, non esiste, al solo scopo di rafforzare l'"economia del brand". Quello che invece emerge dalle numerose indagini svolte è una realtà ben più articolata e scomoda: una realtà che vede l'utilizzo delle catene di fornitura e di subfornitura fino al lavoro a domicilio quali opportunità per esternalizzare



⁹ Bubbico D., Redini V., Sacchetto D., Op. cit.
Campagna Abiti Puliti, Change Your Shoes, Centro Nuovo Modello di Sviluppo, Fair, Il vero costo delle nostre scarpe, 2017 <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-il-vero-costo-delle-nostre-scarpe/>



¹⁰ Campagna Abiti Puliti, Change Your Shoes, Centro Nuovo Modello di Sviluppo, Fair, Il vero costo delle nostre scarpe, 2017 <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-il-vero-costo-delle-nostre-scarpe/>



¹¹ Le donne costituiscono l'80% della forza lavoro del settore ma svolgono i lavori più sottopagati e meno professionalizzanti. <https://betterwork.org/blog/2018/01/30/better-work-launches-strategy-to-enhance-gender-equality-in-the-garment-industry/>

¹² Si stima che nel settore siano impiegati, a livello mondiale, tra i 60 e i 75 milioni di lavoratori: CCC, "Facts on the Global Garment Industry", 2015.

responsabilità, abbassare drasticamente il costo del lavoro, mettere in competizione lavoratori poveri italiani, rumeni, albanesi, tunisini o cinesi (per citarne alcuni) operanti sia in Italia che all'estero.

Il miracolo è compiuto: oggi può accadere che un ricco consumatore cinese possa finalmente acquistare un prodotto di lusso italiano confezionato da una lavoratrice albanese in Albania pagata con un salario da fame oppure in Italia da un terzista spinto a frodare i lavoratori, il fisco e il sistema previdenziale o ancora da un laboratorio cinese operante nel cono d'ombra dell'economia sommersa.

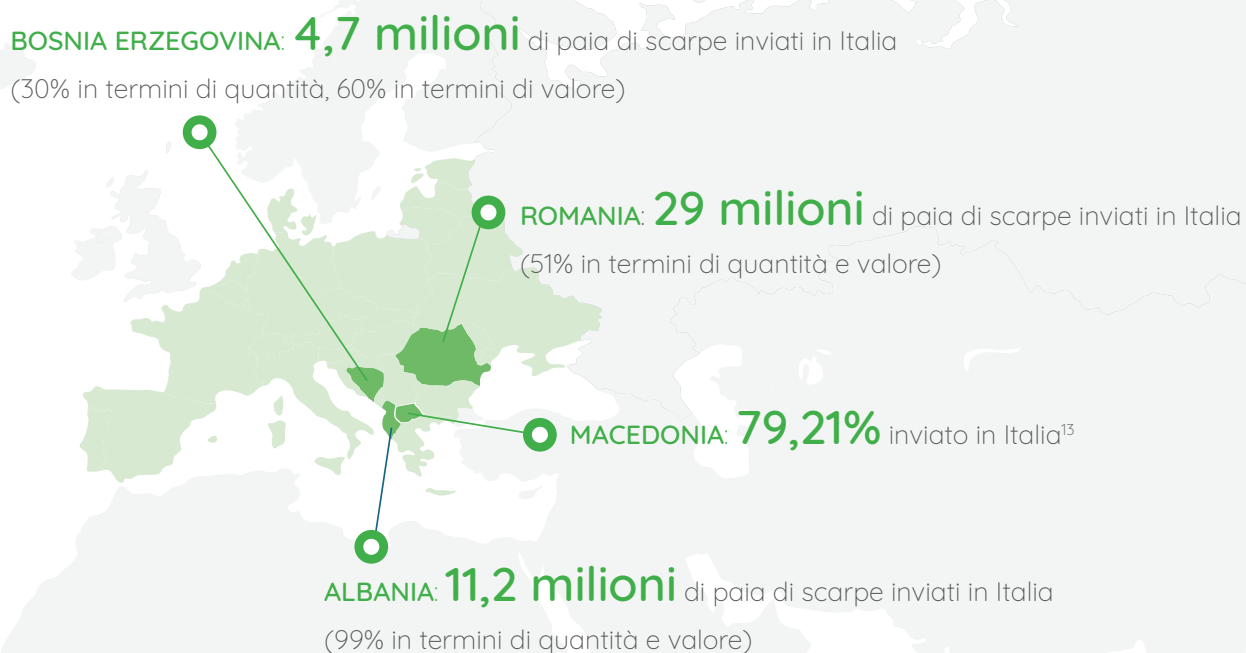
Una delle cause è nelle pratiche commerciali adottate dalle imprese leader che appaltano commesse a costi troppo bassi per garantire il rispetto della legalità e dei diritti. La totale libertà di circolazione dei capitali e delle merci associata alle politiche attive di attrazione degli investimenti esercitate dai governi europei, favoriscono il rientro delle produzioni nel nostro paese e/o in Europa. Le imprese leader però esibiscono solo la parte del processo produttivo funzionale ad accrescere il valore del brand mentre occultano, anche attraverso obblighi di confidenzialità con i fornitori, le dinamiche di irregolarità e sfruttamento prodotte man mano che si scende nella filiera.

Nelle stesse filiere globali possono dunque convivere funzioni professionali pagate profumatamente come il design, il marketing, la comunicazione, il lavoro specializzato, con una massa di lavoratori, soprattutto donne, sfruttati, flessibili, irregolari, spesso privi di tutele e rappresentanza¹¹. Essi sono le principali vittime di un imponente processo di pauperizzazione prodotto dalla dinamica selettiva delle catene di produzione su scala globale¹².

In tale contesto il tanto celebrato Made in Italy veicolato come sinonimo di maggiori garanzie sui diritti e sulla qualità sociale dei prodotti si scontra con la realtà materiale che incontriamo. Se un paio di scarpe è solo progettato in Italia e poi cucito in stabilimenti di proprietà dei marchi o presso sub-terzisti in Serbia, Albania o Indonesia (per citarne solo alcuni) da lavoratori stranieri miserabili oppure in Italia da parte di terzisti che pagano salari inferiori al livello dignitoso, quale significato e valore ha davvero oggi parlare di *Made in Italy*?

Figura 2.1 Dove sono fatte veramente molte scarpe “italiane”

(World-Footwear Book 2015. Dati riferiti al totale delle esportazioni nell'industria calzaturiera in ciascun paese).



2.1 L'Italia: snodo mondiale ed europeo strategico

Senza vincoli di proprietà, la rete di produzione globale costituisce un contesto socio-spaziale ideale per favorire la mobilità della produzione verso i territori più convenienti in termini di fiscalità, costo del lavoro, infrastrutture e rapidità di trasporto. L'intero apparato produttivo mondiale è messo a disposizione dei grandi marchi in una sorta di just in time che rende perfino superflua la disputa sul *Made in Italy*.



¹³ Si veda http://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/MKD/Year/2014/TradeFlow/Export/Partner/all/Product/64-67_Footwear. Visitato il 19/10/2015



¹⁴ CCC, L'Europa dello sfruttamento, Scheda Paese Serbia, 2017 - <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-europes-sweatshop-leuropa-dello-sfruttamento/>

L'Italia è uno snodo strategico, per le diverse funzioni che assolve nell'ambito del sistema globale: ideativa, produttiva, distributiva e simbolica, con un territorio straordinariamente prossimo ad uno dei principali bacini di manodopera a basso costo del pianeta: l'Europa centrale, orientale e sud-orientale, senza naturalmente dimenticare il Mediterraneo.

I governi, dal canto loro, competono per attrarre le imprese globali offrendo le condizioni più vantaggiose. Un caso esemplare è quello della Serbia, dove una forte deindustrializzazione ha decimato il settore del tessile-abbigliamento-calzature all'indomani del collasso della Federazione Jugoslava. Il settore, che fino agli anni '80 vantava 250.000 addetti e un mercato interno autosufficiente per la confezione del prodotto finito, oggi è sostanzialmente scomparso e totalmente dipendente dalle esportazioni verso paesi come l'Italia (37,4%), la Germania (13%), la Russia (9,7%) e la Bosnia Erzegovina (7,9%).

L'industria tessile serba, nonostante il progressivo e inesorabile impoverimento (-100.000 occupati dagli anni '80, condizioni di lavoro pessime, povertà diffusa) resta quella trainante nelle esportazioni che però, dopo gli accordi sottoscritti con l'Unione Europea (Ue) avvengono principalmente in regime di Traffico di Perfezionamento Passivo (TPP), che rappresenta il colpo di grazia per l'economia nazionale e per il reddito dei lavoratori¹⁴.

Il TPP è un regime doganale che consente alle imprese comunitarie di esportare materie prime o semilavorati in paesi non Ue per poi reimportarle senza pagare dazi. Un'operazione tutta a vantaggio dei marchi committenti che trattengono le fasi ad alto valore aggiunto e cedono quelle a basso valore aggiunto, aumentando notevolmente la schiera di terzisti cui possono rivolgersi. In Serbia, fra i grandi marchi della *fast fashion* e del lusso che attingono al bacino depresso di manodopera locale *low-cost*, sono stati individuati Armani, Calzedonia, D&G, H&M, Inditex/Zara, Louis Vuitton, Mango, Max Mara, Zegna,

Geox, Golden Lady, Gucci, Prada, Versace¹⁵. Qui il salario minimo legale netto vale 189 euro mensili¹⁶, valore nettamente al di sotto della soglia di povertà pari a 256 euro¹⁷, e appena il 29% del salario minimo dignitoso stimato dai lavoratori intervistati dai ricercatori della CCC.

Ma ciò ancora non basta. Oltre a regimi doganali favorevoli e manodopera a basso costo, la Serbia offre anche generosi incentivi ai capitali esteri purché investano nel paese: sovvenzioni, zone franche, esenzioni fiscali, incentivi per l'assunzione di disoccupati, terreni e infrastrutture. Come nel caso della Geox, che ha ricevuto 11,25 milioni di euro dal governo per aprire lo stabilimento inaugurato a Vranje nel 2016 con l'impegno di assumere 1.250 lavoratori cui corrispondere salari maggiorati del 20% rispetto al minimo legale. Impegno che, secondo quanto riportato ancora nell'ultimo rapporto pubblicato dalla CCC nel 2017, non è stato rispettato. I lavoratori intervistati hanno dichiarato di percepire salari compresi tra 25.000 e 36.000 RSD (dinaro serbo), per una media di 30.000 RSD (248 euro). Ciò significa che essi guadagnavano in media l'89% di quanto il datore era contrattualmente obbligato a pagare, e che una parte percepiva un salario addirittura inferiore al minimo legale netto.

In media i lavoratori intervistati percepivano solo il 39% del salario minimo dignitoso calcolato dagli stessi lavoratori, a conferma della condizione strutturale di povertà diffusa nel settore e nei paesi dell'Est Europa con i quali le imprese italiane del settore intrattengono maggiori rapporti produttivi in regime di TPP.

¹⁵Idem



¹⁶ Il salario minimo legale varia a seconda del numero di ore lavorate in un mese. Il dato qui riportato è del gennaio 2017 ed è riferito a un mese con 176 ore lavorate, corrispondenti al salario medio percepito.

¹⁷Dati 2016, Ufficio Statistica della Repubblica di Serbia.

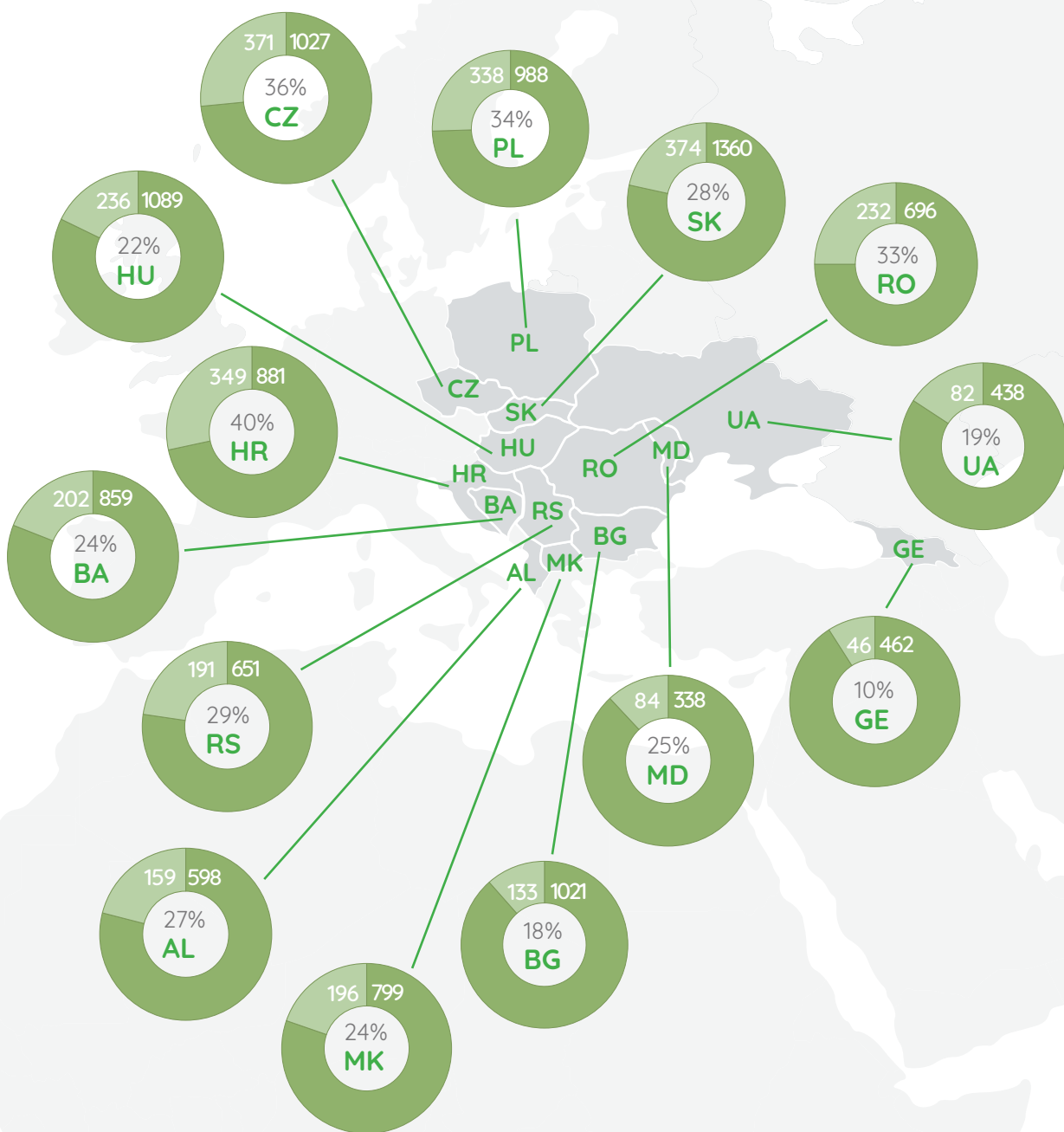


¹⁸Da L'Europa dello sfruttamento, i risultati delle recenti ricerche della Clean Clothes Campaign in Europa centrale, orientale e sud-orientale, novembre 2017, in <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-europes-sweatshop-leuropa-dello-sfruttamento/>

Figura 2.2 Il divario tra salario minimo legale e salario dignitoso in Europa dell'Est¹⁸

Legenda

- Salario minimo legale netto
 - Salario dignitoso stimato sulla base delle interviste ai lavoratori
- % Salario minimo legale netto espresso come quota del salario dignitoso stimato



A una lavoratrice albanese o rumena occorre un'ora di lavoro per acquistare un litro di latte mentre alla collega tedesca solo sei minuti¹⁹.

Questa semplice comparazione tra i poteri d'acquisto spiega immediatamente l'enorme disparità prodotta nelle catene di fornitura dove l'asimmetria di potere tra chi comanda a monte e chi esegue a valle, si riflette sulle condizioni di vita dei più vulnerabili, che si tratti delle lavoratrici dell'Europa dell'Est al servizio delle *griffes* europee o delle lavoratrici italiane intrappolate al fondo della stessa filiera in competizione con le colleghe cinesi, albanesi o macedoni²⁰.

La corsa verso il basso non ha frontiere e in un sistema profondamente interconnesso sta producendo un pericoloso peggioramento delle condizioni di lavoro anche nel nostro paese.



¹⁹Rapporto a cura di Clean Clothes Campaign, Change Your Shoes, Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen. Berne Declaration, Op. Cit. in <http://www.abitipuliti.org/report/2016-report-il-lavoro-sul-filo-di-una-stringa-2/>, 2016

²⁰I lavoratori del settore subiscono diverse violazioni dei loro diritti, oltre a percepire salari da fame: ore di lavoro eccessive e straordinari non pagati, molestie psicologiche e fisiche, contributi previdenziali non versati, intimidazioni e ostacoli per l'organizzazione di sindacati liberi, trattenute arbitrarie, buste paga irregolari, abuso nell'utilizzo di contratti interinali, problemi di salute e sicurezza per esposizione a sostanze chimiche tossiche, svenimenti e colpi di calore, condizioni igieniche deprecabili, per citare i principali.



²¹ISCOS www.iscos.eu. L'Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo, è impegnato in un'ottica di sviluppo globale nel mondo del lavoro, per una crescita inclusiva e sostenibile e lavoro dignitoso per tutti. Per questo Iscos lavora insieme ai sindacati in Italia, nei paesi partner e nelle reti internazionali, per garantire un approccio coerente e di sistema che combatta il dumping sociale ed eviti una dolorosa competizione occupazionale.

BOX 2.1 Intervista a Stefano Ruvolo, FEMCA CISL

(Federazione Energia Moda Chimica e Affini)

di Chiara Pontillo (ISCOS²¹)

Qual è il bilancio della realtà occupazionale nel settore della moda in Italia, da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo?

In Italia, il settore della moda ha da sempre rivestito un ruolo molto importante per la bilancia commerciale dell'Italia, con un saldo di 20 miliardi di euro ed un totale di circa 915.000 addetti, posizionandosi subito dopo il settore metalmeccanico.

L'occupazione nel settore si concentra nell'Italia centrale (Marche e Toscana) e settentrionale (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna), e la produzione si articola in distretti industriali: in Toscana e nelle province di Avellino e Vicenza troviamo le maggiori industrie conciarie, a Belluno quelle degli occhiali, in Emilia Romagna il settore tessile e in Puglia e Marche quello calzaturiero, per citare alcuni esempi. La presenza dei distretti come elemento di sinergie ed economie di scala, insieme all'attrattiva del marchio italiano della moda dal punto di vista commerciale a livello internazionale, rappresenta la ragione per cui questo settore in Italia è rimasto sostanzialmente competitivo, mentre in altri paesi europei è gradualmente scomparso. Nell'ultimo decennio ha visto però la perdita di circa il 10% degli occupati.

I lavoratori del settore sono concentrati in tre fasce principali:

- fascia molto alta, del lusso, ormai in mano a capitali non italiani;
- fascia media, la cui produzione - in diminuzione - è rimasta di proprietà italiana;
- fascia bassa dell'economia sommersa (o in decentramento per conto di altri marchi o di bassa qualità per i mercati).

Circa 80 mila addetti rientrano completamente o parzialmente nell'economia sommersa.

Globalizzazione, delocalizzazione e reshoring: qual è il ruolo giocato dalle aziende italiane?

Il trasferimento delle fabbriche verso località dove il costo della manodopera appariva nettamente minore era dapprima un fenomeno verso il Sud Italia.



Successivamente emersero processi di delocalizzazione produttiva all'estero a partire dall'Est Europa, in particolare in Romania, dove negli anni '90 otto ore di lavoro per sei giorni a settimana avevano un costo pari a 150-160 euro, molto più basso della media italiana. L'esternalizzazione verso Est, però, non portò grandi risultati: la qualità delle produzioni, infatti, non era sufficientemente alta, e ciò alla fine non risultava conveniente per le aziende italiane.

Il fenomeno si estese poi all'Asia, soprattutto a Cina, India, Bangladesh e Turchia e alle produzioni dei grandi marchi. Anche in questo caso, però, l'attività delocalizzata smise di essere vantaggiosa dal momento in cui le aziende dei paesi terzi cominciarono ad imitare i prodotti e a rubare i relativi marchi. A questo punto, le industrie italiane sono ritornate in Est Europa o in Italia, dando avvio al cosiddetto fenomeno di reshoring: solo così, infatti, esse possono esercitare un controllo più attento sulle produzioni e sul marchio in generale. Dunque possiamo dire che, oltre al fatto che non risultasse più conveniente produrre nel continente asiatico dal punto di vista economico, il ritorno in Europa è dovuto anche ad una questione prettamente reputazionale.

La sempre maggiore attenzione con cui l'opinione pubblica italiana guarda alle attività del settore tessile all'estero, specialmente dopo alcuni gravi incidenti avvenuti nelle fabbriche asiatiche, ha infatti portato a riconsiderare tale strategia di decentramento. La ristrutturazione globale delle filiere vede la caduta libera del rispetto dei diritti del lavoro e umani man mano che si scende nelle fiere produttive.

Qual è l'impatto sui lavoratori italiani del settore?

In Italia, soprattutto al Sud, possiamo distinguere tre tipologie di lavoratori impiegati nell'economia sommersa:

- 1. Lavoro completamente in nero:** gli addetti lavorano in luoghi pericolosi, con normative d'igiene e sicurezza precarie, guadagnando salari da fame pari a 400-500 euro al mese per otto ore, sei giorni a settimana. Questo avviene soprattutto nelle grandi aree di produzioni "cinesi" (a Prato e a San Giuseppe Vesuviano)
- 2. Lavoro parzialmente in nero:** gli addetti, nonostante lavorino a tempo pieno, vengono comunque retribuiti come fossero lavoratori part-time.

3. Contratti pirata, pari a 600-800 euro al mese, stipulati con organizzazioni sindacali di comodo e diffusi prevalentemente nel Salernitano, nel Catanese (Bronte), in Abruzzo e nelle Marche.

Come dovrebbe agire la politica italiana per contrastare il lavoro sommerso? Quale strategia industriale si potrebbe porre in atto per continuare ad investire all'estero, ma creando una situazione win-win che benefici i paesi ancora bisognosi di crescere industrialmente?

Il contrasto al lavoro sommerso è possibile, ma molto difficile. Negli anni '90 FEMCA fece un'operazione di gradualità nell'applicazione contrattuale: partendo da una situazione di lavoro in nero, si cercò di far emergere le aziende interessate per portarle gradualmente al livello del contratto nazionale. Ma questo processo graduale purtroppo si bloccò nel momento in cui i contratti arrivavano al livello di circa l'80% del contratto nazionale: le aziende emerse non riuscivano a coprire i costi di salari più alti.

La strategia industriale che si dovrebbe applicare è duplice: da una parte, le aziende committenti non devono soffocare le aziende terziste che si occupano delle produzioni, imponendo loro prezzi troppo bassi e condizioni di produzione troppo esigenti, ma non basta appellarsi al rispetto delle norme, ai principi di giustizia sociale o di responsabilità sociale, vi è bisogno di una strategia di fattori incentivanti concreti, pur nel rispetto delle norme Ue della libera concorrenza e contro gli aiuti di Stato alle imprese.

Su questa duplice strategia è essenziale articolare un'operazione di controlli; tuttavia, il problema non si può affrontare e risolvere attraverso repressione o approcci unicamente legislativi, perché il ricorso a tali pratiche comporta inevitabilmente la re-immersione delle aziende intenzionate ad emergere.

Queste strategie possono e devono essere applicate a livello nazionale e transnazionale, nelle aziende delle filiere: agire sulla leva reputazionale e di scelta di consumatori sensibilizzati, incentivare una produzione responsabile, intensificare i controlli esterni e indipendenti a tutte le subforniture.

Val la pena di ricordare che i contratti peggiorativi sono proliferati grazie alla spinta propulsiva della Banca Centrale Europea che ha imposto all'Italia pesanti riforme alla contrattazione salariale collettiva²². Diktat accolto istantaneamente dal governo italiano che con l'art.8 del decreto 138/2011 ha stabilito la possibilità di siglare accordi sindacali aziendali o territoriali che possono derogare in peggio a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali e dalla legge²³.

2.2 Il ruolo delle politiche EU e dei governi

Come già ricordato le reti di produzione globale non sono fenomeni sconnessi dal contesto socio-economico in cui operano. Anzi, esse interagiscono dinamicamente con le vocazioni produttive territoriali e gli assetti politico-istituzionali in un intenso rapporto di scambio, oggi del tutto a vantaggio delle imprese. Dai casi analizzati, emerge un ruolo molto attivo dei governi nazionali e delle istituzioni europee volto a creare un ambiente favorevole agli investitori e alle imprese.

Le forme di condizionamento esercitate dalla Commissione Europea, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale sui paesi post-socialisti osservati ad esempio, limitano lo sviluppo salariale mediante l'imposizione di politiche economiche restrittive come contropartita all'erogazione di finanziamenti, misure che hanno favorito la nascita di un'area a basso reddito all'interno del continente europeo.



²² <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>



²³ <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=20110916&task=dettaglio&numgu=216&redaz=11A12346&tmstp=1316417614599>



²⁴ Nel 2016 in Macedonia il salario minimo legale era pari a 163 euro mentre quello del settore abbigliamento-calzature era stato fissato a 145 euro. In Bosnia Erzegovina il rapporto era di 189 euro a 164 in Rapporto CleanClothesCampaign, Change Your Shoes, Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen. Berne Declaration, Op. cit. in <http://www.abitipuliti.org/report/2016-report-il-lavoro-sul-filo-di-una-stringa-2/>, 2016



²⁵ Da L'Europa dello sfruttamento, i risultati delle recenti ricerche della CleanClothesCampaign in Europa centrale, orientale e sud-orientale, novembre 2017 in <http://www.abitipuliti.org/report/2017-report-europes-sweatshop-leuropa-dello-sfruttamento/>

Nel caso esemplificativo del settore delle calzature ciò avviene tramite:

- 1.** Zone franche e altri incentivi pubblici agli investimenti. Si tratta di aree geografiche orientate all'export dotate di extraterritorialità, all'interno delle quali le imprese possono godere di diritti speciali. Le imprese che riesportano il materiale assemblato in regime di TPP ricevono agevolazioni, esenzioni fiscali e incentivi economici speciali, per esempio l'esenzione dal pagamento dell'IVA e delle tasse doganali, minori imposte sui redditi e sui profitti, canoni di affitto o di concessione favorevoli per l'uso dei terreni, prestiti preferenziali e sovvenzioni. In Asia e in America Centrale sono garantite anche esenzioni speciali dal pagamento dei salari minimi, dal rispetto dei diritti sindacali o delle leggi sul lavoro straordinario, tuttavia anche le zone franche europee si rivelano aree di impunità, quando vengono commesse violazioni delle leggi del lavoro.
- 2.** Albania, Bosnia Erzegovina, Georgia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Turchia e Ucraina hanno sottoscritto accordi con l'Unione Europea, compresi quelli di libero scambio (*Free Trade Agreement - FTA*) che includono speciali accordi preferenziali per le operazioni in regime di TPP. I paesi firmatari traggono vantaggio dall'assenza di tasse doganali e altre barriere commerciali per merci o servizi specifici; tuttavia produrre in regime di TPP condanna alla dipendenza dalle multinazionali e conduce su una strada sociale ed economica disastrosa, che impoverisce il tessuto produttivo e i lavoratori.
- 3.** Le istituzioni Ue hanno sottoposto i paesi post-socialisti a continue pressioni attraverso la concessione di prestiti alla condizione che essi adottassero "politiche retributive restrittive", con lo scopo di tenere bassi i livelli salariali e renderli attrattivi per gli investitori esteri. Questo chiarisce il motivo per cui i governi, "sorvegliati speciali", stabiliscono salari minimi legali sotto il livello di sussistenza ufficiale, della soglia di povertà e molto inferiori al salario dignitoso in tutti i paesi analizzati. E in alcuni casi, per il settore abbigliamento e calzature, questi possono addirittura prevedere deroghe al già misero salario minimo (ancorché spesso neppure corrisposto dalle imprese), come nel caso della Macedonia e della Bosnia Erzegovina²⁴. Ciò conferma e aggrava il divario retributivo di genere che, secondo le statistiche ufficiali, nella regione varia tra il 18% e il 27%²⁵.

All'ultimo gradino troviamo la Georgia, dove nemmeno c'è una legislazione sul lavoro e l'ultimo salario minimo risale al 1999. Una spirale senza fondo di povertà legalizzata che condanna quasi 2 milioni di lavoratori, in particolare donne, a una vita misera e le costringe a individuare strategie di sopravvivenza quali l'agricoltura di sussistenza, l'indebitamento con prestiti a tassi da usura e l'emigrazione verso l'ovest in cerca di lavoro.

L'Italia, dove da decenni trionfano politiche di stampo liberista centrate sulla flessibilizzazione del mercato del lavoro come fattore di crescita e competitività, non è esente da tali dinamiche. Il progressivo impoverimento dei lavoratori²⁶, la crescita sensibile delle disuguaglianze economiche e sociali, l'aumento della povertà relativa ed assoluta²⁷, testimoniano il fallimento di politiche pubbliche che sono intervenute pesantemente nell'economia a sostegno della parte più forte nei rapporti di produzione, le imprese. Ciò è perfettamente sintetizzato nei dati rilasciati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, secondo cui in Italia la quota dei redditi da lavoro sul PIL è passata dal 66,1% del 1976 al 53% del 2016²⁸.

Il Ministero dello Sviluppo Economico italiano coglie la palla al balzo e promuove il sistema paese vantando di "offrire un livello salariale competitivo (che cresce meno che nel resto dell'Ue)". E poi rincara: "Un ingegnere in Italia guadagna in un anno mediamente 38.500 euro mentre in altri paesi lo stesso profilo guadagna in media 48.500 euro l'anno". Con costi del lavoro ben inferiori a quelli di altri paesi europei come Francia e Germania, l'Italia svende il suo capitale umano e alimenta la corsa al ribasso in diretta competizione con i

²⁶In Italia la quota dei lavoratori poveri, cioè che hanno una retribuzione inferiore al 60% di quella mediana, tra il 1990 e il 2013 è aumentata dal 18% al 28%, secondo la rielaborazione dati Ad-Silc a cura di Franzini e Raitano, Convegno Istat 2017

²⁷Nel 2016 l'Istat stima che "il 30,0% delle persone residenti in Italia sia a rischio di povertà o esclusione sociale, registrando un peggioramento rispetto all'anno precedente quando tale quota era pari al 28,7%. Aumentano sia l'incidenza di individui a rischio di povertà (20,6%, dal 19,9%) sia la quota di quanti vivono in famiglie gravemente deprivate (12,1% da 11,5%), così come quella delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (12,8%, da 11,7%).

²⁸Fana M., "Non è lavoro, è sfruttamento", Editori Laterza, 2017

²⁹Si veda <http://www.investinitaly.com/it/investire-in-italia>, Invest in Italy, The right place, the right time, for an extraordinary opportunity, 2016

³⁰Prima stesura del Pilastro europeo dei diritti sociali: Accompanying to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the committee of the regions, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights; chapter II, 8. Wages, EU 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0127&from=EN>



paesi europei più poveri, alla ricerca spasmodica di investitori esteri²⁹

La sorveglianza sistematica dello sviluppo salariale e l'invito a fissare salari minimi che generano povertà a livello nazionale, è ormai uno strumento normale delle politiche Ue. Ciò contraddice palesemente gli obiettivi di riduzione della povertà indicati nella Strategia Europa 2020 e nel Pilastro europeo dei diritti sociali dove si afferma: "Retribuzioni minime di livello adeguato garantiscono uno standard dignitoso di vita ai lavoratori e alle loro famiglie e contribuiscono a ridurre l'incidenza della povertà lavorativa"³⁰.

2.3 Conclusioni e raccomandazioni

Il punto di vista del lavoro fatica oggi a condizionare le agende politiche a tutti i livelli. Siamo di fronte ad una frantumazione delle filiere produttive che agevola fenomeni di *dumping* e sfruttamento endemico dei lavoratori, sempre più vulnerabili, atomizzati, precari e confinati in aree periferiche lontane dai centri decisionali. Alla frantumazione delle filiere corrisponde una disintegrazione sociale che, unitamente al timore dei paesi produttori di perdere i loro margini competitivi, alla paura dei lavoratori di perdere il posto di lavoro, e alla repressione e le minacce subite di chi ha avuto il coraggio di esporsi con denunce pubbliche, neutralizza il conflitto sociale, ostacola l'organizzazione collettiva e la formazione di sindacati liberi capaci di fare gli interessi dei lavoratori.

Si rende quindi sempre più urgente una revisione delle politiche pubbliche coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, a partire da una presa d'atto pubblica delle pessime condizioni di lavoro e di vita che affliggono più di 60 milioni di lavoratori, in particolare donne, nell'industria globale dell'abbigliamento e delle calzature. Dall'analisi condotta sul settore analizzato, l'obiettivo ambizioso di porre fine alla povertà (SDG1) attraverso la creazione di posti di lavoro sicuri e dignitosi (SDG8) è posto in forte discussione dalla realtà di una crescita economica sostenuta da politiche pubbliche a favore degli investitori, sganciata dal benessere delle comunità, tutt'altro che inclusiva e sostenibile.

Crescita che lascia a terra i lavoratori più vulnerabili, in particolare le donne, abdicando al compito di ridurre le diseguaglianze di genere (SDG5), semmai acuite quale elemento competitivo a favore delle imprese. I progressi indicati nel 2017 attraverso una fredda fotografia quantitativa, paiono non riflettere le ragioni del progressivo impoverimento di milioni di lavoratrici del settore, anche in Europa.³¹

I *target* e gli indicatori identificati (non vincolanti) sembrano non tenere conto degli aspetti qualitativi che misurano il benessere delle persone al lavoro e non riflettono le cause strutturali alla base della crescita delle diseguaglianze sociali. In primis il perseverare degli Stati e degli organismi internazionali a promuovere principi e raccomandazioni di carattere volontario per la difesa dei diritti umani mentre si rafforza una cornice globale fatta di leggi, regole, accordi e incentivi orientati ad assicurare politiche pubbliche favorevoli agli investitori e alle imprese, a scapito della capacità dei governi di proteggere i cittadini e le comunità.

Un quadro normativo vincolante per le imprese transnazionali a livello internazionale, europeo e nazionale, che superi l'approccio volontario, è oggi più che mai necessario. A tal proposito è fondamentale il sostegno esplicito dei Governi e dell'Ue al processo negoziale avviato dal Gruppo di Lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite per la definizione di un Trattato vincolante per le multinazionali in materia di diritti umani³². Inoltre è necessario affermare una visione sistemica e coerente tra le politiche in materia di commercio, investimenti e lavoro, in modo da promuovere accordi, leggi e incentivi che riconoscano la supremazia dei diritti umani sugli interessi economici di stampo



³¹Si veda <https://sustainabledevelopment.un.org>



³²Nel 2014 il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 26/9 per l'elaborazione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sulle società transnazionali e altre imprese commerciali in relazione ai diritti umani. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9. Uno strumento giuridicamente vincolante di tale portata è essenziale per porre fine all'impunità delle imprese e regolare l'enorme potere delle imprese transnazionali che ha impatti senza precedenti sulla vita quotidiana di milioni di lavoratori e sulle comunità colpite dagli effetti negativi delle attività economiche ovunque nel mondo. Vedi anche l'approfondimento a pag. xx del presente rapporto.

³³Come prima misura, aumentare il salario minimo legale almeno al 60% del salario medio nazionale nei paesi dell'Europa Orientale. Fare invece riferimento all'Asia FloorWage per i paesi asiatici.

privatistico. Senza un deciso e radicale cambio di prospettiva, è difficile pensare ad una effettiva implementazione degli SDG, costantemente minacciati o addirittura ostacolati da politiche di segno opposto molto più efficaci e cogenti. Tale obiettivo andrebbe esplicitamente formulato all'interno della cornice di mezzi e regole indispensabili ad una efficace e coerente azione globale per lo sviluppo sostenibile (SDG17).

2.3.1 Per qualificare e dare concreta attuazione agli SGD 1, 5, 8 e 17, i governi nazionali sono pertanto chiamati a:

- rafforzare e applicare le leggi del lavoro;
- rafforzare il controllo da parte degli Ispettorati del Lavoro specialmente nei segmenti più a rischio delle filiere produttive (indicatore 8.8.2);
- fissare un livello minimo retributivo parametrato al costo della vita³³ (indicatore 1B1, 5.1.1, 8.5.1); cessare di promuovere politiche di moderazione salariale che condannano i lavoratori alla povertà e all'insicurezza, in particolare le donne (indicatore 1.2.1, 1.2.2, 1B1, 5.1.1, 17.15.1);
- vincolare gli incentivi e le garanzie per l'internazionalizzazione delle imprese da parte delle agenzie governative di credito, protezione e promozione degli investimenti³⁴, al rispetto dei diritti umani e del lavoro. Lo stesso si dica per le politiche di attrazione degli investimenti, per le quali occorre invertire la narrativa attuale che usa, anche in Italia, l'impovertimento dei lavoratori come leva strategica di promozione (indicatore 17.5.1, 17.14.1, 17.15.1);
- rendere pubbliche le informazioni circa le attività delle suddette agenzie attraverso la pubblicazione di un rapporto annuale ove sia possibile conoscere la destinazione dei fondi pubblici erogati a favore di ciascuna impresa nei paesi esteri (indicatore 17.14.1);
- vincolare legalmente e chiamare a rispondere le imprese committenti per il rispetto dei diritti umani e del lavoro lungo le catene di fornitura internazionali, introducendo l'obbligo di dotarsi di meccanismi interni atti a identificare, prevenire, mitigare e rimediare gli effetti negativi dell'attività economica sui diritti umani e del lavoro lungo l'intera catena di fornitura; sostenere in sede delle Nazioni Unite il processo negoziale a favore di un Trattato vincolante

per le multinazionali in materia di diritti umani, munito di meccanismi che ne garantiscono l'applicazione con il coinvolgimento della società civile e delle comunità interessate (indicatore 17.14.1, 17.16.1);

- rendere obbligatoria per tutte le imprese la pubblicazione di un rapporto annuale relativo alle politiche e alle attività messe in atto per prevenire gli impatti negativi sui diritti umani, nonché i rimedi in caso di violazioni e abusi lungo l'intera filiera produttiva, in Italia e all'estero³⁵;
- rendere obbligatoria per le imprese la pubblicazione della lista completa dei propri stabilimenti e fornitori.

2.3.2 L'Unione Europea è chiamata a:

- elaborare politiche per la definizione dei minimi salariali in accordo con la Carta sociale europea e la Carta europea dei diritti fondamentali e che siano pari ad almeno il 60% della media salariale nazionale (indicatore 1.2.1, 1.2.2, 5.1.1, 17.15.1);
- non vincolare la concessione di prestiti all'imposizione di politiche salariali restrittive nei paesi debitori (indicatore 17.14.1);
- subordinare gli accordi commerciali all'osservanza delle leggi del lavoro e del rispetto dei diritti umani, armonizzando le politiche commerciali con il rispetto prioritario dei diritti umani (indicatore 17.14.1);
- sostenere in sede Nazioni Unite il processo negoziale a favore di un Trattato vincolante per le multinazionali in materia di diritti umani, munito di meccanismi che ne garantiscono l'applicazione con il coinvolgimento della società civile e delle comunità interessate (indicatore 17.14.1, 17.16.1)

³⁵La Direttiva 2014/95/UE riguardante la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario è stata recepita in Italia con il D.L. 254/2016. Gli obblighi relativi però si applicano solo a talune imprese e gruppi di grandi dimensioni, lasciando alle altre la facoltà di pubblicare le informazioni su base volontaria.

³⁶I processi di Dovuta Diligenza (Due Diligence) in materia di diritti umani (come sancito nelle Linee Guida dell'ONU nel 2011) sono centrati sui rischi: maggiore è il rischio, maggiore è la necessità di azione da parte dell'impresa. Essa deve rilevare i rischi in materia di diritti umani, esaminando in dettaglio tutte le proprie attività. Poi deve adottare le misure operative necessarie a eliminare (o ridurre) tali rischi, prevenire o porre fine alle violazioni in corso e rendere conto pubblicamente del processo e delle misure di risoluzione adottate.



³⁷un salario dignitoso conforme ai contratti collettivi nazionali, laddove esistono o al livello stabilito dalla Asia FloorWageAlliance (AWFA) <http://asia.floorwage.org/resources/wage-reports/asia-floor-wage-figures> per i paesi asiatici o, come prima misura, pari al 60% della media salariale nazionale nei paesi dell'Est Europa.

2.3.3 Le richieste per le imprese committenti

I Principi guida delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani stabiliscono che ogni impresa, indipendentemente dalle dimensioni o dal contesto geografico, debba rispettare i diritti umani lungo tutta la catena di fornitura. È importante che l'impresa predisponga procedure di "Due Diligence"³⁶ sui diritti umani in tutte le sue attività al fine di identificare, prevenire, mitigare e rendere conto degli impatti negativi potenziali ed effettivi sui diritti umani. La due diligence deve essere attuata in modo completo, continuativo e trasparente. Questo processo non si esaurisce con le procedure ispettive e impegna le imprese committenti ad assumersi la loro parte di responsabilità per le condizioni di lavoro nei siti produttivi e a non addossarla ai partner commerciali a valle della filiera. La *due diligence* deve rivolgersi ai soggetti che subiscono le conseguenze delle attività di impresa (i lavoratori e le comunità) e deve prevedere la comunicazione in forma pubblica del lavoro svolto.

2.3.4 In particolare le imprese sono chiamate a:

- identificare gli impatti negativi sui diritti umani lungo l'intera catena di fornitura e porre particolare attenzione alle disparità di genere;
- adeguare le prassi aziendali per prevenire e mitigare le violazioni dei diritti umani garantendo la corresponsione di un salario dignitoso a tutti i lavoratori tramite il pagamento di prezzi equi ai propri fornitori, e la stipula di contratti commerciali vincolati al rispetto dei diritti umani e del lavoro;
- garantire l'accesso del sindacato nelle fabbriche e il contatto diretto con i lavoratori; rendere esplicito ai lavoratori che si è favorevoli alla libertà di organizzazione sindacale;
- garantire piena trasparenza rispetto alla struttura delle proprie filiere produttive e alle politiche adottate per garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori, compresi i subfornitori che operano in regime di Traffico di perfezionamento passivo;
- pubblicare una relazione annuale sull'impatto delle proprie attività sui diritti umani e del lavoro, utilizzando indicatori misurabili per verificare l'efficacia delle misure adottate per mitigare gli effetti negativi della sua attività.

3. Trattati commerciali

3.

Un nuovo commercio internazionale che rispetti i diritti e l'ambiente

di Monica Di Sisto,
Fairwatch



3.1 Una tempesta di prodotti

Spesso in tv, in internet o nei giornali, vediamo e leggiamo di prodotti italiani assediati e sconfitti da concorrenti stranieri a prezzi stracciati che mettono in ginocchio interi territori. Dall'olio d'oliva tunisino, al riso di Cambogia e Vietnam, dall'abbigliamento cinese e del sud est asiatico, alla crisi del pomodoro siciliano, battuto dai prezzi stracciati cinesi e africani: prodotti "alieni" che sembrano arrivare all'improvviso e



¹Elaborazione de Il Sole 24 ore su dati Istat <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-28/il-reddito-medio-italiani-e-20940-euro-bonus-80-euro-restituito-17-milioni-contribuenti-151218.shtml?uid=AE54PQPE>



²ISMEA mercati, ultime tendenza maggio 2018 <http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8301> Spesso i prezzi al consumo dell'olio rimangono alti anche se all'olivicultore non vengono ripagati neanche i costi di produzione: come denunciano ciclicamente le associazioni di categoria, capita che gli imbottiglieri facciano cartello offrendo a tutti lo stesso prezzo basso, a prescindere da origine e qualità. E questo non succede solo per l'olio. La recente denuncia di Unasco in: <https://ilsalvagente.it/2017/11/15/extravergine-lallarme-dei-coltivatori-olio-italiano-a-rischio-svendita/>



³Il sito dell'Organizzazione mondiale del commercio (www.WTO.org)

chissà come nei supermercati e sui banchi del mercato, senza che nessuno possa prevederne gli effetti collaterali su campagne, imprese, famiglie. Costano poco, e i nostri redditi sono così impoveriti – il 45% dei contribuenti italiani ha dichiarato al fisco di guadagnare fino a 15.000 euro¹- che sembriamo costretti a preferirli ai prodotti nostrani. Secondo i dati dell'istituto di ricerca sui mercati agricoli ISMEA, ad esempio, a maggio del 2018 l'olio d'oliva bio della Tunisia costa all'origine 3,43 euro al kg se extravergine, 3,72 se bio, mentre quello italiano extravergine sta tra i 4 e i 6 euro, fino ai circa 9 dell'IGP toscano con punte che superano i 20 euro per qualità d'eccellenza².

Dietro alla comparsa, scomparsa, disponibilità o scarsità di questi prodotti, però, oltre alla capacità produttiva, logistica e di mercato dei diversi Stati esportatori e delle imprese, ci sono precise regole commerciali, concordate nelle linee generali dai nostri Governi presso l'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization/WTO)³ e tra pieghe e sfumature di decine di accordi che ci legano ad altri Paesi. La WTO nasce il 1° gennaio 1995 su impulso dell'amministrazione Clinton per rafforzare, grazie a un progressivo abbattimento di dazi e altri ostacoli al commercio, le relazioni economiche e diplomatiche tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, e garantire pace e benessere "in accordo con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile per tutti"⁴.

Nel medio periodo si voleva accelerare l'ingresso nell'economia di mercato dell'ex blocco sovietico dopo il crollo del Muro di Berlino e sottoporre Russia e Cina a regole comuni che impediscano loro di proteggere i propri grandi mercati da operatori e investimenti stranieri, e di acquisire una posizione dominante rispetto a Stati Uniti e Unione Europea (UE).

⁴Il testo dell'Accordo di Marrakesh in: https://www.WTO.org/english/docs_e/legal_e/04-WTO_e.htm



A cavallo del 2000 il peso politico di Paesi in via di sviluppo e in particolare di quelli emergenti come Brasile, Argentina, India e Sudafrica, comincia a farsi sentire all'interno della WTO, con il crescere delle loro esportazioni e con alleanze strategiche con Cina e Russia dopo l'ingresso di queste ultime nell'organizzazione. USA e UE videro ridursi il proprio potere di orientare le politiche di liberalizzazione globale verso settori chiave quali agricoltura, produzione industriale e investimenti, che i Paesi emergenti vogliono tuttora continuare a gestire in autonomia.

Nel vertice dei ministri al commercio dei Paesi membri del WTO convocato e imploso nel 1999 a Seattle, questa tensione emerse chiaramente. La rete di Organizzazioni non governative (Ong) del *Sud Third World Network* segnalava allora che Europa, Usa, Giappone e Canada (il cosiddetto Quadrilatero) totalizzavano da soli il 60% delle esportazioni globali mentre i 55 membri provenienti da Africa, Caraibi e Pacifico (il cosiddetto gruppo ACP) ne portavano a casa appena l'1% e non avevano nulla da guadagnare con una liberalizzazione di settori commerciali, come i servizi e gli investimenti, dove erano molto deboli.

Nel 2001, subito dopo l'attentato alle Torri Gemelle, la WTO con la Conferenza ministeriale di Doha rilanciò la sua missione di pacificazione globale e di sviluppo sostenibile a partire dai Paesi emergenti. Il piano di azioni minime



⁵La rete di Ong del Sud Third World Network lo segnala fin dal 2001 nel saggio di Ransford Smith "Developing Countries, the WTO and a New Round" <https://www.twn.my/title2/t&d/tnd12.pdf>



⁶L'agenda di Doha https://www.WTO.org/english/theWTO_e/whatis_e/tif_e/doha1_e.htm



⁷La pagina del sito della Commissione europea dedicata al TISA http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_it.htm



⁸Trade Game/Fairwatch, Trattati di libero scambio bilaterali e Doha Round, 2013 <https://www.slideshare.net/MonicaDiSisto/trade-game-22832179>



⁹Rispettivamente gli accordi che l'Europa sta negoziando o ha negoziato con Usa, Canada, Giappone, Paesi della sponda sud dell'area mediterranea, Tunisia, poi il mercato comune dell'America meridionale di cui fanno parte Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela, e infine Singapore, Messico e Vietnam. Una panoramica dei negoziati in corso si trova nel sito della Commissione europea alla pagina <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

per realizzarlo, contenuto nell'Agenda di sviluppo sottoscritta nel vertice chiedeva, tra l'altro, ai Paesi più ricchi, di rinunciare ai sussidi all'agricoltura che deprimono i prezzi delle materie prime alimentari di base; di garantire che le nuove liberalizzazioni non limitassero una crescita sostenibile nei Paesi in via di sviluppo (PVS); di migliorare l'accesso ai mercati globali per le esportazioni dei PVS. Esso, tuttavia, giace in larga parte inattuato ancora oggi⁶ e per questo India, Cina e Paesi africani hanno bloccato anche nel vertice dell'Organizzazione che si è tenuto a dicembre del 2017 a Buenos Aires, i tentativi di Europa e Usa di sbloccare altri negoziati come quello sul commercio elettronico o sugli investimenti per le piccole e medie imprese.

Per bypassare queste resistenze Ue e Usa hanno lanciato, subito dopo Doha, fuori dalla WTO, negoziati con gruppi di Paesi su settori specifici, come nel caso del trattato per la liberalizzazione del mercato dei servizi, tra cui investimenti, distribuzione e trasporti, ma anche acqua, sanità e istruzione (*Trade in Services Agreement* -TiSA), attualmente in discussione tra 23 Paesi tra i quali l'Unione Europea⁷, indebolendo quindi il principio della multilateralità. L'Ue ha cominciato, inoltre, a trasformare i propri vecchi trattati di cooperazione, inizialmente rivolti come gli *Economic Partnership Agreements* (EPAs)⁸ solo alle ex colonie dei Paesi membri, in accordi di liberalizzazione commerciale da negoziare uno a uno, faccia a faccia, con ciascuno dei propri partner.

La Commissione Europea, che ha il compito di negoziarli per conto comune dei Paesi dell'Unione, li ha strutturati in modo che vadano ad agevolare il commercio per tutti i settori della produzione di beni, ma anche dei servizi e degli investimenti, e che contengano meccanismi specifici per armonizzare le regole e gli standard della loro produzione e distribuzione, allineandoli a livelli che creino meno ostacoli possibili al flusso commerciale. TTIP, CETA, JEFTA, e poi DCFTAs, e ALECA, EU-MERCOSUR, EU-SINGAPORE, EU-MEXICO, EU-VIETNAM⁹: sono sigle che identificano alcuni degli oltre 30 accordi che la Commissione sta trattando con altrettanti Paesi del mondo. Sigle che non conosciamo e rischiano di caderci addosso, con impatti non sempre positivi e sostenibili per le piccole e medie imprese, per i lavoratori e le loro famiglie, tanto nel nostro Paese quanto per i Paesi impoveriti.

3.2 Un commercio più libero è più giusto?

Potremmo anche ipotizzare di sì nel caso di accordi con Paesi molto più poveri. Esperienze virtuose come il Commercio equo e solidale - che ha fatturato nel 2016 oltre 7,88 miliardi di euro certificando e connettendo più di 1,6 milioni di contadini, artigiani e lavoratori di 1411 organizzazioni di produttori in 73 Paesi tra i più poveri del pianeta¹⁰- ci hanno insegnato che preferendo prodotti che rispettano i diritti dei produttori e dell'ambiente, aiutiamo interi territori a combattere la povertà, l'esclusione sociale e i cambiamenti climatici, e non più soltanto nei Paesi del Sud del mondo. Acquistando pasta, i legumi, l'olio d'oliva extravergine, il miele a marchio Libera Terra, ad esempio, anche in Italia facciamo vivere nuove strutture produttive creando occupazione su centinaia di ettari di terreno sottratti alle mafie in Sicilia, Puglia, Calabria e Campania¹¹. Sfortunatamente, però, il paradigma "più commercio uguale più sviluppo sostenibile" non funziona se non è accompagnato da politiche di welfare, di protezione ambientale e di redistribuzione. L'agenzia delle Nazioni Unite che studia l'impatto del commercio sullo sviluppo (UNCTAD) ha rilevato che tra il 2006 e il 2013 le entrate derivanti dalle esportazioni per 45 dei 47 Paesi meno avanzati (PMA, per le Nazioni Unite *Least Developed Countries*: LDCs, un miliardo dei 7,6 abitanti del pianeta) sono cresciute da 118 a 255 miliardi di



¹⁰Qui il report annuale 2016-2017 di Fair trade international "Creating innovations, scaling up impact" <https://annualreport16-17.fairtrade.net/en/>



¹¹<https://liberaterra.it/it/>



¹²I dati in tempo reale forniti dalla Banca Mondiale in <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>



¹³UNCTAD, Selected Sustainable Development Trends in the LDCs, 2018 in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aldc2018d1_en.pdf, p. 5



¹⁴FAO, High Level Political Forum, Thematic review of SDG 2, 2017 in https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14371SDG2_format.revised_FINAL_28_04.pdf



¹⁵<https://www.istat.it/it/archivio/215254IDPagina/8650>

dollari, grazie a specifiche misure commerciali che garantiscono a molti loro prodotti un accesso a prezzi più vantaggiosi nei mercati più ricchi come quello europeo.

Nel 2016, però, a causa del rallentamento della domanda globale e dei prezzi bassi delle materie prime, sono crollate a 190 miliardi di dollari. Negli stessi 10 anni osservati la quota di esportazioni degli LDCs è passata appena dallo 0,8% allo 0,9% dell'export globale, all'incirca quanto veniva quantificato dal *Third World Network* al passaggio del nuovo secolo. Per di più il Pil pro-capite annuo, che nella media globale supera di poco i 10mila dollari, negli Stati Uniti sfiora i 58mila dollari, nell'Unione Europea supera i 32mila¹², nei 49 Paesi meno avanzati ha da poco raggiunto i 600 dollari, ma nella maggior parte di essi le condizioni di vita e i redditi negli ultimi tre anni stanno nuovamente peggiorando¹³. Per di più, ci dice la FAO, questa crescita che è per gran parte basata su produzione e export di materie prime agricole ed estrattive “non si sta traducendo in una significativa riduzione della malnutrizione: globalmente, rispetto al Target 2.1 degli SDG (*Sustainable Development Goals*) che riguarda la fine della fame nel mondo, se le tendenze attuali continueranno, entro il 2025 ci saranno 130 milioni di bambini malnutriti, circa 30 milioni in più dell'obiettivo da raggiungere. Attualmente 59 milioni di bambini malnutriti vivono in Africa, 87 milioni in Asia, 6 milioni in America Latina, e i restanti 3 milioni tra Oceania e Paesi sviluppati, dove sono tornati a crescere negli ultimi 10 anni¹⁴”. Se con il commercio e la crescita non si sconfigge la fame (come vuole l'SDG2), spiega ancora la FAO, “non si batte nemmeno la povertà (SDG1), la cui eradicazione è direttamente collegata alla trasformazione dell'agricoltura e dei sistemi alimentari e all'emancipazione delle popolazioni rurali, di donne e uomini, come agenti del cambiamento, visto che il 70% dei poveri del mondo vive in un contesto rurale”. Raggiungere la visione della “fame zero” nell'Agenda 2030 sottolineano ancora gli esperti FAO “richiede anche protezione sociale e sistemi alimentari che siano economicamente efficienti, socialmente inclusivi ed ecologicamente sostenibili”. Dal Sud al Nord del mondo, se si libera solo il commercio senza rafforzare la sua *governance*, emergono le stesse contraddizioni: in Italia, se l'export dei prodotti agricoli e della pesca cala del 5,8% nel primo trimestre del 2018, mentre cresce del 5,6% quello dei prodotti alimentari trasformati, delle bevande e del tabacco a fronte di un export

complessivo nazionale che cresce del 3,3%¹⁵, la spesa alimentare degli italiani nel 2017 è cresciuta, ma solo dell'1% rispetto al 2016 e dopo anni di stagnazione. Se le unità di lavoro nel 2017 sono cresciute nell'industria alimentare del 3%, nei campi sono diminuite dell'1,2% anche per colpa dei cambiamenti climatici che hanno danneggiato i raccolti¹⁶.

Nel complesso, in questo Paese che esporta di più, e in cui l'occupazione cresce nei settori che esportano meglio, se guardiamo agli indici di povertà il Nord avanza, il Sud precipita. Nel rapporto dell'Istat "Noi Italia"¹⁷ leggiamo che nel 2016 7,3 milioni di italiani, il 12,1% della popolazione, vivono in condizioni di grave deprivazione e disagio economico. Sono il 4,6% in più della media europea. Un dato in crescita rispetto al 2015, quando la percentuale di persone in pesante difficoltà si fermava all'11,5%. Al Sud sono il 21,2% degli abitanti. E ad essere povero pur avendo un lavoro (*working poor*) è l'11,7% della forza lavoro, dice Eurostat, a fronte di una media Ue del 9,6%, ben 2,2% in più rispetto al 2010¹⁸. Dobbiamo, tuttavia, incorniciare questi dati di per se' già abbastanza eloquenti in una riflessione più generale. Come ha spiegato Paul Collier nello storico volume "*The bottom billion*"¹⁹, anche se i volumi di merci e servizi in uscita dai Paesi più poveri hanno continuato a crescere negli ultimi vent'anni, ci sono



¹⁶ISMEA, dati sull'export agroalimentare in <http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8650>



¹⁷Istat, noi Italia <https://www.istat.it/it/archivio/213417>



¹⁸Eurostat, In-work poverty in the Eu, 2018 in <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>

¹⁹Collier P., *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*, 2007



²⁰Stiglitz J., Why the world needs a new kind of trade agreement, 2016 in <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/why-the-world-needs-a-new-kind-of-trade-agreement/>



²¹La previsione è del ministero dell'Agricoltura americano, <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-sector-income-finances/highlights-from-the-farm-income-forecast/>

ben 58 Stati, dove risiede ben un miliardo di “ultimi del pianeta”, che hanno continuato a rimanere sostanzialmente poveri (tranne isolate élite locali) per colpa dei conflitti, ma anche per il fatto che le loro esportazioni sono rimaste legate alle materie prime energetiche e alimentari, con prezzi molto al di sotto dei costi di produzione e di cui la maggior parte del valore - mantenuto competitivo con un sostanziale azzeramento dei diritti del lavoro e delle tutele ambientali - viene catturato dalle grandi imprese che controllano i volumi in uscita (proprietari delle piantagioni, produttori, distributori). Il peso del loro sfruttamento sulla competitività globale, pur quando con reticenza o strumentalmente rappresentato dai loro Governi, è talmente influente nelle valutazioni delle istituzioni internazionali che decidono sul commercio, a partire dalla WTO, che Collier, provocatoriamente, suggerisce loro di uscire dall’organizzazione, non firmare alcun altro trattato e giocare da “battitore libero” con una regia statale tutta da ricostruire.

Peraltro, come ha avuto modo di sottolineare un altro Nobel per l’economia, Joseph Stiglitz, appena in ambito WTO si è provato a “correggere gli squilibri dei precedenti accordi commerciali che favorivano i Paesi sviluppati, le è stata data una quieta morte. L’ipocrisia americana - attacca Stiglitz - che sostiene il libero scambio ma rifiuta di abbandonare i sussidi sull’export di cotone e altri prodotti agricoli, ha costituito un ostacolo insormontabile ai negoziati di Doha. Al posto dei negoziati sul commercio globale, gli Stati Uniti e l’Europa hanno messo in piedi una strategia di divisione e conquista, basata su negoziati e accordi commerciali sovrapposti ”e spesso contrapposti, ma che sono comunque sfavorevoli per i produttori e i lavoratori delle piccole e medie aziende.²⁰ Persino negli Stati Uniti, i principali esportatori globali, grazie a questa iniqua redistribuzione del valore lungo le filiere, si prevede per il quarto anno di seguito che nel settore agricolo il reddito netto dell’azienda diminuirà di \$ 4,3 miliardi (6,7%) dal 2017 a \$ 59,5 miliardi nel 2018, il più basso reddito netto in termini nominali in dollari dal 2006, dimezzato rispetto ad allora. Una fase talmente buia che la *National Farmers Union* ha creato una pagina web dedicata alla crisi, con informazioni su prestiti, mediazioni, soccorsi in caso di calamità e una linea di assistenza per la prevenzione dei suicidi²¹.



BOX 3.1. OLIO, RISO, VESTITI E POMODORI: UNA “SCONFITTA” SCRITTA NELLE REGOLE

Spesso la “sorpresa” che accompagna la “sconfitta” nel mercato italiano di alcuni prodotti-simbolo da parte di concorrenti stranieri non è giustificabile, perché è ampiamente prevedibile e risponde a specifiche esigenze dei mercati di riferimento, con buona pace dei settori produttivi e delle comunità che ne vengono danneggiate. Abbiamo letto in passato che l’olio d’oliva italiano è “assediato” dalla concorrenza di quello proveniente dalla Tunisia. Nel 2016 e 2017 ne abbiamo importato 35mila tonnellate l’anno senza tassarlo con i dazi, grazie a un accordo commerciale provvisorio tra Europa e Tunisia. Dal 2019 potremmo importarne quantità indefinite senza alcuna restrizione, se venisse approvato dal Parlamento europeo l’accordo di liberalizzazione degli scambi di beni e servizi attualmente in trattativa tra Europa e Tunisia (Accord de Libre Échange Complet et Approfondi – ALECA)²².



²²Il quadro del negoziato tra Europa e Tunisia nel sito della Commissione Europea, DG Trade <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/tunisia/>



²³Coldiretti, dati 2018 <https://www.coldiretti.it/economia/olio-doliva-conquista-mondo-49-25-anni>

²⁴Si veda anche il capitolo 2 di questo rapporto



²⁵Le prime valutazioni dell’Istituto italiano per il Commercio con l’Estero ICE del 2005 in https://www.ice.it/repository/archivio_rapporti/Rapporto%20Ice%20-%202005.pdf p. 114 e segg.



²⁶<http://www.informatex.it/cms/attachments/article/139/Occupazione%20nel%20Tessile-Abbigliamento%20in%20Italia.pdf>



²⁷<http://fashionmagazine.it/ItemByCategory.aspx?ItemID=86145>



²⁸Rapporto 2017-2018 del Sistema Moda Italia http://www.sistemamodaitalia.com/it/press/note-economiche/item/download/11177_73d11c19da72610834b065670c8762a7



²⁹Al riguardo si veda la scheda redatta dalla Commissione europea http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf



³⁰<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11960>

A fronte di un consumo annuo nazionale di 557 mila tonnellate di olio, spiegano i sostenitori dell'accordo, l'Italia ne ha prodotte solo 370 mila, e con le importazioni riusciamo a compensare anche i danni dei cambiamenti climatici che lo scorso anno, in alcune zone d'Italia, hanno distrutto fino al 60% degli uliveti²³. Visto che però importiamo da fuori Italia oltre 500 milioni di tonnellate d'olio, la maggior parte del quale a costi molto ridotti per creare miscele che poi esportiamo, i prezzi di vendita si abbassano e molti piccoli e medi produttori fanno fatica a ripagarsi addirittura le spese.

Pensiamo poi al settore tessile²⁴, eccellenza nazionale, che è passato dagli oltre 500 mila addetti del 2005, anno della liberalizzazione del mercato tessile globale introdotto dall'Organizzazione mondiale del commercio con la fine del Trattato Multifibre²⁵, ai 350 mila del 2012²⁶. È risalito a 400mila lavoratori lo scorso anno, ma con un quadro molto più precario del periodo pre-crisi e un'emorragia di aziende che rallenta ma non si arresta (dal -5,3% del 2012 al -0,8% del 2017 con punte di quasi il 20% di aziende perse nei primi anni di applicazione, mai recuperate) a fronte di un fatturato che oggi per il 55,7% dipende dall'export²⁷. L'Italia della moda, insomma, ha riconquistato spazio nel mercato globale importando di più da Paesi più convenienti per esportare di più, abbattendo i costi di produzione, ma non riuscendo a recuperare del tutto i propri lavoratori e clienti in Italia²⁸. I risicoltori piemontesi e emiliani, infine, primi produttori di riso d'Europa, dal 2012 al 2017 hanno subito tagli ai prezzi che vanno dal 37% al 60% e, per non chiudere, hanno dovuto spingere il Ministero delle Politiche agricole a ottenere dalla Commissione europea lo stop all'importazione di riso che arriva da Paesi poverissimi come Cambogia e Myanmar, che dipendono in gran parte da questa coltura per combattere la povertà estrema e la vendono all'Unione a condizioni di vantaggio in cambio dell'impegno di non esportare più armi e armamenti. L'Accordo "*Everything But Arms*" (EBA: Tutto tranne le armi) fu introdotto nel 2001 dall'Ue garantendo a tutti i 47 Paesi più poveri di poter esportare riso senza dazi né quote bloccate, in cambio del fermo dell'export di armi e armamenti. Questa concessione, secondo il dossier consegnato dal Ministero delle Politiche agricole italiano alla Commissione Ue per chiederle di sospendere l'EBA almeno provvisoriamente, ha immesso nel mercato europeo tra il 2012 e il 2017 un 171% in più di riso dalla Cambogia, venduto a un prezzo tra il 30 e il 60% inferiore a quello praticabile dai produttori europei.

Questi sono passati dall'occupare una quota del 46% al 28% del mercato comune, la superficie investita a riso Indica è calata del 40%, da 158.000 a 92.000 ettari, così come è calata del 39% la produzione di risone³⁰.

Tra la campagna 2011-2012 e quella 2016-2017 l'Italia, principale produttore europeo di riso, ha conosciuto "un mancato collocamento di riso lavorato Indica nell'Ue di circa 67.000 tonnellate", ha spiegato il Ministero alla Commissione Ue, citando una relazione dell'Ente risi. Un pacco di riso su quattro venduto nel nostro Paese conterrebbe prodotto straniero, con la produzione asiatica che rappresenta circa la metà del riso importato in Italia e le aziende storiche nazionali sarebbero costrette a chiudere se l'Europa non sospendesse la lotta all'export di armi almeno per qualche anno.

3.3 Un commercio più sostenibile per l'Italia e per tutti

La promozione di una maggiore integrazione tra i mercati a livello globale non costituisce uno specifico Obiettivo di sviluppo sostenibile, ma tra i 169 target da raggiungere entro il 2030 per assicurare un futuro più stabile al pianeta troviamo, ad esempio, il consolidamento di un sistema commerciale globale che sia basato su regole certe e condivise, e la creazione di un accesso senza restrizioni di quantità o tasse d'importazione per i prodotti che provengono dai 47 Paesi più poveri, permettendo loro così di raddoppiare la loro partecipazione agli scambi globali raggiungendo almeno quota 1,8% del valore totale entro il 2030, mentre ancora oggi restano inchiodati allo 0,8%³¹.

Nel 2016, i Paesi in via di sviluppo nel loro complesso, oltre 6 miliardi di abitanti del pianeta, realizzano il 42,4% delle esportazioni globali, in contrazione rispetto al 43,4% del 2015. Il loro export vale 6560 miliardi di dollari mentre la quota dell'import, il 39,7% delle importazioni globali, fa spendere loro 6279 miliardi di dollari. L'Asia fa la parte del leone con il 28,4% dell'export, l'America latina totalizza il 5,7%, il Medio oriente il 5%, l'Africa il 2,2% e un 1,1% viene fornito dai Paesi europei in via di sviluppo. I Paesi sviluppati, invece, appena un miliardo sugli attuali 7,4 miliardi di abitanti del pianeta, totalizzano il 54,9% delle esportazioni per un valore di 15.464 miliardi di dollari, a fronte di un import che vale 9.187 miliardi di dollari, il 58,2% delle importazioni globali³².



³¹UNCTAD, Selected Sustainable Development Trends in the LDCs, 2018 in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aldc2018d1_en.pdf



³²WTO, Statistiche commerciali, 2017 in https://www.WTO.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/WTO_Chapter_06_e.pdf



³³<http://UNCTAD.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1852>



³⁴<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>



³⁵<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>

La progressiva liberalizzazione degli scambi a livello globale, promossa dalla WTO tra la maggior parte degli Stati del mondo, e dall'Unione Europea attraverso trattati bilaterali, ad oggi non è riuscita a coniugare la crescita economica con una decisa diminuzione delle diseguaglianze e con la promozione di uno sviluppo più sostenibile e inclusivo per tutte e tutti a livello globale. L'Agenzia ONU per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) nell'apertura del suo Report 2017 su commercio e sviluppo punta il dito contro il fatto che "in netto contrasto con le ambizioni dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, l'economia mondiale rimane squilibrata in modi che non creano solo esclusione, ma tali da risultare destabilizzanti e pericolosi per la salute politica, sociale e ambientale del pianeta".

"Dalla fine degli anni '70, il divario tra il 10% dei maggiori percettori di reddito e il 40% inferiore si è ampliato nel corso di 4 su 5 crisi delle finanziarie osservate, ma anche in 2 su 3 Paesi nella fase post crisi", rileva l'UNCTAD, che sottolinea ancora che "se si misura il profitto in eccesso accumulato dalle imprese a livello globale, cioè quello che supera una media ponderata di profitto ragionevole per settore che si calcola considerando fatturati, spese e spazi di mercato possibili, il numero di aziende con un eccessivo surplus è esploso negli ultimi vent'anni - spiegano gli esperti UNCTAD. Questo profitto eccessivo rappresentava il 4% degli utili totali nel periodo 1995-2000, è diventato il 23% tra il 2001 e il 2016.

Per le prime 100 aziende del mondo, la quota di profitto accumulato sopra la norma è aumentata, negli stessi periodi osservati, dal 16% al 40% del totale degli utili" (p. VII). Vengono criticate le politiche di austerità, ampiamente applicate a Nord e a Sud e si propone, proprio per cogliere il momentum offerto dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile³⁴, di concordare un New Global Deal: un accordo mondiale globale che contenga "misure politiche più giuste e onnicomprensive per affrontare le asimmetrie globali e nazionali nella mobilitazione delle risorse, il know-how tecnologico, il potere di mercato e l'influenza politica causati dall'iperglobalizzazione che ha generato esclusione e la perpetuerà in assenza di azioni specifiche³⁵".

La realizzazione di un efficace partenariato globale per lo sviluppo, e il commercio come suo strumento, hanno rappresentato gli obiettivi più difficili da raggiungere anche nella vecchia Agenda di sviluppo del millennio (erano trasversalmente citati nel *millenium development goals*, MDG1: eliminare la povertà estrema e la fame; MDG 7: garantire la sostenibilità ambientale; MDG 8: sviluppare una partnership globale per lo sviluppo)³⁶. L'implementazione dell'Agenda di Doha per lo sviluppo da parte della WTO, come pacchetto minimo di misure di partecipazione più sostenibile al commercio globale dei Paesi in via di Sviluppo, non è stata attuata entro il 2015, pur essendo prevista come target da raggiungere dal Patto sui *Millennium Goals* sottoscritto nel 2001³⁷, e tuttora giace disattesa.

Eppure al commercio - e alla WTO come ambito normativo di interesse - fanno diretto riferimento anche molti dei nuovi impegni, tra cui: SDG 2 su fame, sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile; SDG 3 su vite sane e benessere; SDG 8 su crescita economica, occupazione e lavoro; SDG 10 sulle diseguaglianze all'interno e tra i Paesi; SDG 14 su oceani, mari e risorse marine. L'SDG 17 sul rafforzamento del partenariato globale per lo sviluppo sostenibile contiene una sezione separata sul commercio, compreso l'impegno a promuovere un "sistema commerciale multilaterale universale, basato sulle regole, aperto, non discriminatorio ed equo" nell'ambito della WTO.



³⁶[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)



³⁷http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Gap_2015_PR_Fact_Sheet_English.pdf



³⁸https://www.WTO.org/english/thewTO_e/coher_e/sdgs_e/sdgs_e.htm



³⁹A questo proposito si veda l'importante paper di LDCWatch sulla dipendenza dei Paesi più poveri da poche commodities in <http://www.ldcwatch.org/index.php/resources/publications/ldc-watch-position-papers/file/72-commodity-dependence-in-least-developed-countries>



⁴⁰<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>

L'adozione dell'Agenda 2030 impegna gli stati membri delle Nazioni Unite a continuare a promuovere una "significativa" liberalizzazione degli scambi nei prossimi 15 anni per contribuire a massimizzare il contributo del commercio al successo dell'agenda per lo sviluppo sostenibile.

Questo anche se la connessione diretta tra liberalizzazioni commerciali e sviluppo è stata messa in discussione da parte della comunità internazionale fin dal negoziato relativo alla formulazione dell'agenda. In primo luogo, le riduzioni tariffarie hanno azzerato per molti Paesi poveri dipendenti dalle esportazioni di poche *commodities* le entrate degli Stati indispensabili per gli investimenti pubblici in sanità, istruzione, energia, acqua, trasporti e protezione sociale. In secondo luogo, l'andamento sussultorio dei negoziati della WTO così come gli stessi dati UNCTAD sui flussi commerciali globali cui abbiamo fatto riferimento nei paragrafi precedenti, mettono in discussione l'automatismo "iperglobalizzazione = sviluppo sostenibile" e richiedono una volontà politica più mirata a indicatori di autentica sostenibilità, a partire dai protagonisti storici della *governance* globale come il Vecchio continente³⁹.

Secondo il rapporto di monitoraggio degli Obiettivi di sviluppo Eurostat 2017⁴⁰, per quanto riguarda l'Obiettivo 8 su occupazione e crescita economica, nel 2016, anche l'Ue ha dovuto far fronte a numerose sfide in questo ambito, compreso il ritmo più basso di crescita globale e del commercio dal 2009. Per quanto riguarda, invece, l'Obiettivo 10, se le politiche promosse nei confronti dei Paesi extra Ue sembrano condurre a una riduzione delle diseguaglianze tra i Paesi dell'Ue a 28 e i Paesi *partners*, crescono le diseguaglianze rilevate all'interno dei Paesi dell'Unione.

Il tutto nonostante esportazioni e importazioni di beni e servizi siano in progressiva crescita trasversalmente in media in tutti i settori, dopo il momentaneo arresto negli anni della recente crisi.



BOX 3.2. IL LIBERO COMMERCIO E LA BUONA OCCUPAZIONE PER LE DONNE

L'Agencia delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) nel suo Rapporto 2017 dal titolo "Oltre l'Austerità: verso un New Deal Globale", ha condotto un'analisi degli studi più rilevanti degli ultimi 10 anni sulla connessione tra liberalizzazioni commerciali – ossia la percentuale del Pil nazionale garantita dal commercio internazionale e dagli investimenti esteri - e qualità e quantità del lavoro delle donne in tutto il mondo⁴¹. Ha scoperto che in alcuni casi "a un aumento delle tasse medie sull'import rispetto alla media delle misure complessivamente a protezione della produzione nazionale (fino al 5,1%) si associa un aumento del 4% della presenza delle donne nell'industria". Ha calcolato anche che, se i tagli ai dazi e alle tasse sulle importazioni che le politiche di liberalizzazione comportano riducono il budget statale, soprattutto nei Paesi poveri, la contrazione della spesa pubblica che ne deriva colpisce la qualità della vita delle donne in misura maggiore rispetto ai benefici che assicura loro la nuova occupazione stimolata dalle esportazioni. Se, al contrario, i Paesi in via di sviluppo con la percentuale di spesa pubblica più bassa (attualmente al 5% del PIL) la allineassero alla media di quelli con la spesa media (che investono in spesa pubblica circa il 13,1% del PIL), UNCTAD suggerisce che essi vedrebbero una crescita della presenza delle donne occupate con contratto formalizzato nel settore industriale del 9,7%. Con un ulteriore passaggio della spesa pubblica al 19,5%, si guadagnerebbe un altro 7,6% senza mandare a casa nemmeno un occupato uomo (p. 83). Attualmente, invece, la tendenza che si osserva è che l'aumento del PIL legato alle liberalizzazioni commerciali genera, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, la segregazione della nuova occupazione femminile nei settori informali, dei servizi e non specializzati.

⁴¹UNCTAD, "Beyond Austerity: towards a global New deal", Trade and development report 2017, p. 50



⁴²FAO, High level political report on SDGs, 2017 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14371SDG2_format.revised_FINAL_28_04.pdf p. 8



⁴³South Centre, The WTO's agriculture Domestic support negotiation, 2017



⁴⁴Report di European Milk Board in http://www.europeanmilkboard.org/special-content/news/news-details/article/west-african-producers-in-dialogue-with-eu-policy-makers.html?no_cache=1&

⁴⁵The Hindu, Business Line, <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/WTO-we-cant-yield-on-food-security/article22302631.ece>

3.4 Alcuni esempi di politiche in atto e la loro coerenza

Nell'agenda della WTO, al momento impantanata su capitoli importanti come agricoltura e servizi, non c'è mai stato spazio per l'affermazione del primato dei diritti soggettivi e universali sulle ragioni degli scambi. Essa resta subordinata alla volontà dei Paesi membri ed è spesso strumento di negoziato e compensazione per la progressiva apertura reciproca dei mercati tra partner. Pensando, ad esempio, al Target 2.b degli SDG che prevede la correzione e la prevenzione delle distorsioni commerciali per lo sviluppo sostenibile, i Paesi membri della WTO hanno deciso a dicembre del 2015 nel vertice ministeriale di Nairobi di porre fine a tutti i propri sussidi all'export agricolo. La FAO certifica che l'UE (a 28 paesi) e gli Stati Uniti, hanno tagliato drasticamente il sostegno ai produttori agricoli da una media del 27,77% del fatturato d'azienda lordo nel 2000 a un minimo del 14,18% nel 2015⁴².

Tuttavia diversi studiosi e Ong come il South Centre e l'*African Trade Policy Centre*, denunciano che in realtà, soprattutto nel caso degli Stati Uniti, i sussidi sono stati solamente riconfigurati da pagamenti diretti ai produttori a programmi di protezione sui prezzi e sui redditi, e che, quindi, non vengono più considerati "distorsivi" secondo gli schemi di calcolo della WTO, ma continuano a manipolare i prezzi a vantaggio degli esportatori europei e americani⁴³.

Il 29 settembre del 2016 due rappresentanti dei produttori di latte del Burkina Faso, René Millogo and Mariam Diallo (rispettivamente di Plateforme d'actions à la sécurisation des ménages pastoraux - PASMEP e de l'Union nationale des mini-laiteries et producteurs dulait local du Burkina - UMPL/B), hanno spiegato, ad esempio, che "se l'Ue non è in grado di ridurre la produzione di latte ad un volume adeguato ai propri confini, i produttori europei non saranno gli unici a essere colpiti dai conseguenti prezzi bassi. Quando l'Ue produce troppo, l'avanzo spesso finisce nei mercati dei paesi in via di sviluppo a prezzi di dumping. Il prezzo medio di un litro di latte prodotto localmente è di 600 CFA (circa 91 centesimi di euro), mentre il latte prodotto da latte in polvere importato dall'Europa costa solo 225 CFA (34 centesimi): ciò mette a rischio la produzione locale e distrugge le opportunità per le comunità pastorali locali di guadagnarsi da vivere".⁴⁴

E ancora: la difesa in ambito WTO da parte dell'India di una parziale autonomia di gestione degli stock d'emergenza di cereali e cibo per i programmi di sicurezza alimentare da parte dei Paesi in via di sviluppo, ha portato al blocco da parte degli Usa dell'Agenda di sviluppo lanciata a Doha più di 15 anni fa e al fallimento del recente vertice ministeriale di Buenos Aires. Gli Stati Uniti, infatti, accusano l'India di chiudere ingiustificatamente i propri mercati all'export straniero e le hanno, per questo, fatto causa presso la corte di risoluzione delle dispute commerciali insediata presso la WTO. Tuttavia, come ha ben spiegato il ministro al commercio indiano Suresh Prabhu⁴⁵, ma anche il sindacato contadino globale La Via Campesina, "misure come il

National Food Security Program che gli Usa contestano, permettono allo Stato di acquistare dai piccoli produttori locali derrate alimentari che servono per abbassare i prezzi interni e raggiungere, con acquisti sussidiati o distribuzione di aiuti alimentare, il 75% della popolazione rurale e metà di quella delle città indiane⁴⁶. Anche il negoziato per la libera circolazione di beni ambientali e del know-how connesso come pannelli solari, tecnologie per il risparmio energetico e per il taglio delle emissioni, (*Environmental Goods Agreement* - EGA), pur con luci e ombre, giace arenato senza alcuna valutazione della sua eventuale rilevanza nella lotta ai cambiamenti climatici, nonostante molti esperti e centri studi come l'*International Centre for Trade and Sustainable Development* ne sostengano l'efficacia, se opportunamente orientato⁴⁷.

Bisogna ricordare anche che nel 2011 le emissioni di anidride carbonica collegate al commercio internazionale provocavano circa un quarto delle emissioni mondiali di CO₂⁴⁸, le spedizioni via mare e gomma e i trasporti aerei sono responsabili del 4% delle emissioni globali di biossido di carbonio, livello che potrebbe raggiungere quasi il 40 % nel 2050 con il crescere degli scambi⁴⁹.



⁴⁶La via campesina, Report 11/12/2017 <https://viacampesina.org/en/indian-farmers-attending-world-trade-organization-ministerial-buenos-aires-ask-government-take-agriculture-WTO/>



⁴⁷<https://www.ictsd.org/opinion/can-the-environmental-goods-agreement-help-advance-the-paris-agreement-and>

⁴⁸Fernández-Amador, O., Francois, J. F., Tomberger, P., Carbon dioxide emissions and international trade at the turn of the millennium, *Ecological Economics* 125, 2016, p. 14–26.

⁴⁹European Parliament, Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping, Policy Department Study for the ENVI Committee, November 2015.



⁵⁰https://www.WTO.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf



⁵¹<http://apwld.org/press-release-164-womens-rights-groups-call-on-governments-to-reject-the-WTO-declaration-on-womens-economic-empowerment/>



⁵²<http://cor.europa.eu/en/news/Pages/changer-les-regles-du-commerce-international.aspx>

Nel recente vertice della WTO che si è tenuto a Buenos Aires, da ultimo, in considerazione della scarsa centralità dei temi di genere nelle decisioni sul commercio – quando in realtà le donne rappresentano la maggioranza degli attori commerciali globali nelle micro, piccole e medie imprese – è stata proposta e approvata da parte di alcuni Paesi una dichiarazione di intenti per il sostegno al *mainstreaming* delle donne nelle politiche commerciali.⁵⁰ Tuttavia ben 164 gruppi, sindacati e reti in difesa dei diritti delle donne hanno contestato il documento come un tentativo di accelerare negoziati in difficoltà proprio per il discutibile impatto che esso potrebbe avere, a giudizio della maggior parte delle organizzazioni firmatarie, su diritti essenziali come la sicurezza alimentare, la protezione sociale e ambientale, l'occupazione.⁵¹

A fronte di questa inconcludenza della WTO l'8 marzo scorso, a seguito delle conseguenze delle attuali norme sul commercio internazionale per le zone rurali europee, Christophe Clergeau (*France / Party of European Socialists*), membro del Consiglio regionale della Regione Pays-de-la-Loire e vicepresidente del Comitato delle Regioni, nell'ambito di una conferenza ufficiale a Bruxelles dedicata all'agenda agricola multilaterale, ha chiesto all'Ue, in qualità di principale regione produttrice e "regista" di alimenti in tutto il mondo, di impegnarsi "in un dibattito approfondito su queste regole al fine di stabilire un commercio internazionale più equo e solidale, garantendo che l'agricoltura sia mantenuta non solo nell'Ue ma anche nei Paesi suoi partner."⁵² E anche qui in Italia se ne sentirebbe gran bisogno.

3.5 I trattati bilaterali dell'Europa e lo Sviluppo sostenibile

Altrettanto interessante, dal punto di vista normativo e pratico, è il canale bilaterale dei negoziati commerciali promossi dall'Europa. Le oltre 30 trattative "faccia a faccia" in corso, con differenti modalità e in particolare negli accordi di ultima generazione (*Free trade agreements* o FTAs), contengono indicazioni esplicite sulla progressiva adesione delle parti a convenzioni internazionali e quadri normativi sullo sviluppo sostenibile, soprattutto per quello che riguarda ambiente e lavoro. Essi vengono elencati in specifici capitoli dei trattati esplicitamente dedicati allo "sviluppo sostenibile" e a queste sezioni dei testi legali negoziati viene affidato il progressivo allineamento tra le Parti nella tutela dei diritti fondamentali.

E' chiaro che se, ad esempio, io apro i confini del mio mercato a un Paese che paga i suoi lavoratori una frazione di quanto prevedano i contratti italiani di lavoro nazionale, o i cui industriali affrontano costi molto più bassi per lo smaltimento dei rifiuti, l'energia o la tutela dell'ambiente e della salute, mi espongo a una pericolosa concorrenza diretta.

Anche solo per convenienza devo indurlo, nel medio periodo, ad innalzare i suoi standard attraverso i comitati e gli strumenti di convergenza offerti dalla “cooperazione regolatoria” previsti dai trattati stessi⁵³, o prepararmi ad abbassare i miei, per rimanere competitivo. Si pensi, a questo proposito, ai negoziati di recente ripresi con gli Usa di Trump⁵⁴, dove i costi del lavoro e di produzione in settori come l'allevamento, la meccanica e la chimica sono molto più bassi sia per quanto riguarda i costi energetici, del lavoro, di tutela ambientale, dei processi di qualità, nonché i costi relativi a certificazioni e controlli: in alcuni settori fino a un terzo. Gli Stati Uniti, per di più, non hanno sottoscritto molte delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, a partire da 6 tra quelle fondamentali come la 98 sul contratto collettivo e la 87 sulla libertà di organizzazione e la 29 contro il lavoro forzato⁵⁵.



⁵³Il meccanismo è stato denunciato in una lettera congiunta, sottoscritta da 67 Ong italiane e europee <https://www.terrannuova.it/News/Attualita/Ttip-e-Ceta-67-ong-scrivono-al-parlamento-UE>



⁵⁴Un articolo sugli ultimi sviluppi della trattativa in <https://stop-ttip-italia.net/2018/04/03/trump-dazi-rilanciare-ttip-222/>



⁵⁵Ilo, Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by United States, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102871



⁵⁶<https://stop-ttip-italia.net/2015/06/24/confermato-prima-causa-isds-contro-litalia/>



⁵⁷La Campagna Stop TTIP Italia ha più volte analizzato il possibile impatto dell'Isds sul sistema giuridico di garanzie costituzionali nazionali ed europee <https://stop-ttip-italia.net/tag/isds/>



⁵⁸La denuncia delle Ong europee: Seattle to Brussels Network, ISDS at a dangerous crossroads, March 2017 <https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/s2b-isds-at-a-dangerous-crossroads.pdf>
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf



⁵⁹http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf



⁶⁰La bozza di mandato e la sua introduzione https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pc-com-2017-763-final-act-20171212_en.pdf (introduction) https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pc-com-acp-2017-763-annex-20171212_2018_en.pdf (draft negotiating guidelines)

Se una delle due parti che sottoscrivono un trattato bilaterale violano quanto previsto dagli FTAs rispetto a dazi, dogane e regole, e investimenti, gli investitori dell'altra parte possono appellarsi a specifiche clausole "Investitore versus Stato" (*Investor to State Dispute Settlement* - ISDS, o nella sua forma parzialmente rivista dalla Commissione europea *Investments Court System* - ICS) che consentono loro di bypassare il sistema giuridico nazionale e presentare richieste di risarcimenti multimilionari a specifiche corti internazionali sfidando misure o decisioni governative, come è già successo anche a danno dell'Italia⁵⁶. In virtù degli accordi WTO e dei trattati sugli investimenti già in vigore, centinaia di imprese hanno già presentato in spazi analoghi richieste di risarcimento contro i governi su temi rilevanti per la salute pubblica, l'ambiente o altri interessi pubblici. L'ISDS è stato ampiamente criticato per aver conferito agli investitori stranieri diritti superiori rispetto a quelli dei cittadini e delle imprese nazionali, attraverso tribunali "*business-friendly*", mentre limita il diritto dei governi di regolamentare nell'interesse pubblico⁵⁷.

Ma anche l'ICS (incluso negli accordi con il Canada e il Vietnam), fino alla proposta di istituire una Corte Multilaterale sugli Investimenti (*Multilateral Investments Court*), non risolvono l'assurdo giuridico di fornire diritti sostanziali e di vasta portata per gli investitori, ma non ai cittadini che, qualora danneggiati dagli investimenti stessi, dovrebbero affidarsi alla giustizia ordinaria⁵⁸. Per tutto quello che riguarda, invece, clausole e impegni assunti nel capitolo sullo sviluppo sostenibile, nessuna delle due Parti può appellarsi agli organi istituiti dai trattati stessi, perché essi non si applicano alle previsioni contenute in questo capitolo. Una evidente lacuna rispetto alla quale la stessa Commissione Europea ha risposto lanciando, con un documento informale nel luglio 2017, un percorso di riflessione per approfondire l'efficacia degli strumenti previsti nei trattati bilaterali come gli FTAs per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso il commercio⁵⁹.

A maggio 2017 i ministri del commercio di Belgio, Finlandia, Lussemburgo e Paesi Bassi - tradizionalmente considerati come campioni del libero scambio - avevano già inviato una lettera alla commissaria europea al commercio Cecilia Malmström chiedendole di "migliorare l'attuazione delle disposizioni sullo Sviluppo sostenibile nel commercio" nella politica commerciale dell'Ue⁶⁰. Di eguale tenore era stata una lettera della ministra svedese alla cooperazione allo sviluppo risalente al 2016.

Anche il Governo Gentiloni ha inviato a fine 2017 un proprio contributo alla consultazione (UE-FTA *negotiations: A new approach for sustainable development chapters*) che richiede un'azione più decisa nei confronti dei Paesi terzi contro i fenomeni del dumping sociale e ambientale. In esso il dicastero condotto dal ministro per lo sviluppo Carlo Calenda spiegava che “La compressione degli effetti positivi (del commercio internazionale, ndr.) per coloro che si trovano nella parte inferiore della distribuzione del reddito minaccia il principio di cooperazione contenuto negli scambi e riduce al minimo gli effetti del commercio internazionale sui diritti e sulla ricchezza dei meno avvantaggiati”.

Il Governo chiedeva una maggiore accessibilità e un rifinanziamento più consistente del *European Globalisation Adjustment Fund* (EGF), che soccorre le aziende e i territori in crisi perché dai 500 milioni di euro l'anno di cui era stato dotato dal bilancio 2017-2013, è stato tagliato a 150 milioni dal bilancio 2013-2020⁶¹. Inoltre, il Governo italiano stressava anche la necessità di introdurre un monitoraggio più stringente e aggiornato degli accordi commerciali sullo sviluppo dei Paesi membri, oltre che dei partners, e non soltanto in vista della



⁶¹Alcune proposte di riforma del fondo in <http://bruegel.org/2018/04/the-european-globalisation-adjustment-fund-time-for-a-reset/>



⁶²Uno studio della mancanza di valutazione d'impatto sui diritti umani di alcuni trattati bilaterali in https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/tradeconference/Bürgi_EU_trade_agreements_impacts_on_human_rights_methodology.pdf



⁶³<http://www.ciel.org/reports/ceta-threatens-eu-member-states-ability-protect-public-interest-four-case-studies/>



⁶⁴La bozza di mandato e la sua introduzione https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pc-com-2017-763-final-act-20171212_en.pdf (introduction) https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pc-com-acp-2017-763-annex-20171212_2018_en.pdf (draft negotiating guidelines)



⁶⁵AAVV, Legitimising an Unsustainable Approach to Trade, 2018 in http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2018/03/discussion-paper-on-tsd_web.pdf



⁶⁶<https://www.tni.org/en/publication/legitimising-an-unsustainable-approach-to-trade>

stipula di questi accordi – come richiedono le normative attuali, e spesso senza nemmeno trovare compimento⁶² – ma anche nel corso dell’implementazione ed ex post, permettendo ai Paesi membri di segnalare eventuali problemi e al Parlamento europeo di intervenire nel merito. “I risultati negativi degli FTAs sui redditi della classe media nei Paesi sviluppati – avvisavano da Roma - provocano un sentimento negativo nei confronti del commercio internazionale che minaccia la base della politica commerciale dell’UE”.

E’ un fatto che anche l’accordo che la Commissione UE considera il migliore tra gli FTAs europei in materia di sviluppo sostenibile – cioè l’accordo di partenariato commerciale tra UE e Canada (CETA) – solleva una fortissima opposizione in Europa e in Italia per il rischio di indebolimento degli strumenti normativi e legali per la difesa dell’ambiente e la protezione dei cittadini, come evidenziato da un recente pacchetto di analisi elaborato dal *Center for International Environmental Law* (Ciel), ad esempio in materia di inquinamento e pesticidi⁶³.

Persino nel processo di superamento delle preferenze commerciali accordate ai Paesi in via di sviluppo nell’ambito dell’Accordo di Cotonou, che scadrà nel 2020, ci sono molte ombre. Nel mandato alla Commissione, pubblicato il 12 dicembre 2017 in vista dell’apertura delle trattative prevista per settembre 2018⁶⁴, insieme alla auspicabile “promozione delle pratiche del commercio equo e solidale” si parla, infatti, di “rafforzare la posizione dei produttori agricoli e degli esportatori nelle catene globali del valore, anche attraverso la rimozione delle barriere tecniche al commercio”, cui spesso si legano importanti protezioni di diritti più generali. Ci si impegna, inoltre, a “garantire che le condizioni quadro e le giuste politiche nazionali (...) siano in atto per facilitare l’aumento dei flussi commerciali”. Il tutto senza una normativa che metta al primo posto la protezione dei diritti essenziali rispetto alle ragioni degli scambi, in un contesto tanto fragile come quello dei Paesi di matrice ex coloniale.

L’inclusione delle disposizioni in materia di lavoro, ambiente e sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio dell’Ue (FTAs) è dunque molto controversa. Per questo un gruppo di Ong europee, tra le quali Fairwatch in Italia, ha esaminato la loro efficacia in alcuni trattati bilaterali già in vigore nel recente documento “Legittimare un insostenibile approccio al commercio (*Legitimising an unsustainable approach to trade*)⁶⁵”, per concludere che sono gli obiettivi generali degli FTAs esaminati ad essere poco compatibili con un approccio significativo ai diritti dei lavoratori, alla protezione dell’ambiente e allo sviluppo sostenibile. E che quindi uno specifico capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile, pur implementato nella sua massima coerenza, non riuscirebbe a neutralizzare gli effetti frenanti della cornice normativa rispetto all’accelerazione necessaria al raggiungimento degli SDG entro il 2030⁶⁶.

3.6 Conclusioni e raccomandazioni

Nel rapporto di revisione volontario italiano della strategia nazionale per l'affermazione degli SDG viene più volte citato il “*fair trade*” – ossia la pratica di un commercio più giusto - come strategia di promozione dello Sviluppo Sostenibile rispetto ai diversi obiettivi (SDG 8 e 10 rispetto al tema prioritario “Migrazioni e sviluppo”; SDG 1, 2 6 e 12 rispetto a “Agricoltura sostenibile e sicurezza alimentare”). Tuttavia è la stessa Fondazione *Fairtrade* inglese - che commissiona ogni anno 2-3 valutazioni d'impatto del commercio equo in alcuni settori chiave - a rilevare che nella maggior parte dei casi “l'opinione prevalente tra gli attori alla base della catena di approvvigionamento (produttori e distributori consultati) è che la correttezza degli scambi sia in gran parte determinata dalle politiche pubbliche e dalle dinamiche di mercato quali concentrazione di mercato, eccesso di offerta e concorrenza sui prezzi, e che gli strumenti di certificazione *Fairtrade* non forniscano attualmente una leva sufficiente su queste forze”⁶⁷, pur esercitando su imprese e governi un'azione insostituibile di “moral suasion”.

UNCTAD lanciando il proprio New Global Deal sottolinea che “la convinzione che i mercati, lasciati con i propri strumenti, possano produrre risultati ottimali a livello sociale e economico è fallace e dovrebbe essere abbandonata”⁶⁸. Però nel rapporto di revisione volontario italiano della Strategia nazionale sullo sviluppo sostenibile a fianco al sostegno a pratiche come il *Fair Trade* che raggiungono il massimo risultato possibile in un quadro di regole dato, non si fa cenno a eventuali politiche che permetterebbero a tutto il commercio di essere più equo e solidale, probabilmente in rispetto alla competenza



⁶⁷https://www.fairtrade.org.uk/~/_/media/FairtradeUK/What%20is%20Fairtrade/Documents/Impact-evaluation-of-Fairtrade-supply-chain-interventions.pdf La sezione del sito di Fairtrade Foundation dedicata alle valutazioni d'impatto <https://www.fairtrade.org.uk/What-is-Fairtrade/The-impact-of-our-work/Impact-research-and-evaluation-studies>



⁶⁸UNCTAD, Trade and development report 2017, p. 147



⁷⁰<http://euranetplus-inside.eu/eu-commission-tends-to-split-up-trade-deals/>



⁷¹La pagina dove la Commissione ospita gli esiti della consultazione <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1803>

esclusiva affidata dal Trattato di Lisbona a Commissione e Parlamento europeo su queste materie⁶⁹. C'è una tendenza di pensiero diffusa, e alimentata dalla stessa Commissione europea a guida Malmstrom, di delegare alla Commissione e al Parlamento europeo il negoziato e l'ultima parola sulle trattative commerciali, limitando la partecipazione dei Governi, dei Parlamenti degli Stati membri e dei cittadini al monitoraggio e alla discussione degli impatti dei trattati e degli standard sociali e ambientali su cui intervengono⁷⁰. La stessa Malmstrom al primo dei 15 punti del documento con cui conclude a febbraio 2018 il confronto su FTAs e sviluppo sostenibile ammette però che “tenere incontri regolari con i Paesi membri e i Partners sugli impatti dei trattati sullo sviluppo sostenibile”, oltre che con le organizzazioni internazionali come l'*International Labour Organisation* (ILO), e i *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs), rafforzerebbe l'efficacia europea⁷¹. Inoltre, alcuni elementi della politica commerciale rimangono di competenza degli Stati membri. Il 16 maggio 2017, la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha pubblicato un parere dove ha chiarito che sono gli Stati membri a dover esaminare e approvare in via definitiva tutti i trattati che includono politiche sugli investimenti diversi dagli Investimenti diretti esteri (IDE), su meccanismi di risoluzione delle controversie come ISDS e ICS, ma anche che incidono sul diritto di trasparenza garantito a tutti i cittadini europei, inteso come facilità di accesso a qualsiasi misura di applicazione generale connessa ad un aspetto rilevante dell'accordo⁷².

Nella valutazione della Strategia nazionale sullo sviluppo sostenibile si parla di Industria 4.0 come di una politica positiva di qualificazione della produzione in una direzione di maggiore sostenibilità, ma non si indica in concreto nessuna azione specifica che ne dimostri la positività sui diritti del lavoro e la protezione dell'ambiente, neanche a titolo di esempio, a partire da quelle sperimentate nel percorso avviato dall'Organizzazione Internazionale del lavoro per promuovere il lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento⁷³, o le pratiche volontarie del *Global Compact* per la trasparenza di filiera⁷⁴ rivolte a una maggiore sostenibilità e riduzione delle diseguaglianze lungo le catene sempre più lunghe e opache degli scambi internazionali.

⁷² La sentenza <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-2/15>

⁷³ http://www.ilo.org/ipec/Action/CSR/clp/news/WCMS_567493/lang--en/index.htm

⁷⁴ Alcuni esempi <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work/supply-chain>



Eppure è stato lo stesso segretario generale dell'ONU António Guterres a ricordare, in un recente dibattito ministeriale sul lavoro forzato, che “nonostante la modernizzazione dei meccanismi di filiera, l'Organizzazione internazionale del lavoro riferisce che 21 milioni di persone in tutto il mondo sono ancora vittime del lavoro forzato e dello sfruttamento estremo. I profitti annuali sono stimati a 150 miliardi di dollari (...). Le catene di approvvigionamento globali hanno trasformato molte vite in meglio, ma non sempre senza costi. In alcune situazioni, vestiti, cibo, smartphone, gioielli e altri beni di consumo possono portare, consapevolmente o involontariamente, le tracce dello sfruttamento. I nuovi grattacieli luccicanti possono ricevere un po' del loro splendore dal sudore dei lavoratori in catene”⁷⁵. E ancora: nessuna tra le iniziative di partnership e impegni volontari in cui l'Italia è elencata come partner nella piattaforma online Partnership per SDG, riguarda direttamente il commercio, eccetto la *Climate and Clean Air Coalition* (CCAC) e la *Global Partnership for Sustainable Development Data*⁷⁶ che ne affrontano alcuni aspetti ma non l'assetto normativo generale.

Sembra, così, che per il contesto nazionale, alcuni obiettivi siano più importanti di altri, e per evitare il malinteso è urgente riattivare con maggiore consapevolezza e profilo un filone di lavoro caro a molte delle Ong italiane: la promozione di un più generale ed efficace sistema partecipato di monitoraggio, verifica ed implementazione della coerenza delle politiche italiane per lo sviluppo sostenibile (*Policy coherence on sustainable development* - PCSD) nel nostro Paese.



⁷⁵Video e trascrizione dell'intervento, 2017 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-03-15/secretary-generals-remarks-ministerial-open-debate-trafficking>



⁷⁶<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=380&menu=3170>



⁷⁷<http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2015/07/CoerenzaDellePolitiche-Un-impegno-necessario-per-la-cooperazione-italiana-n-ocrocini.pdf>



⁷⁸https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/02/AICS_RELAZIONE_annuale_2016.pdf

3.6.1 Verso una maggiore coerenza delle politiche anche nel commercio

La Legge n.125 del 2014 ha istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da alcuni Ministri individuati dalla Legge stessa, tra cui il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, e l'art. 15 della Legge attribuisce al CICS il compito di assicurare la programmazione e il coordinamento di tutte le attività in materia di cooperazione allo sviluppo, nonché la coerenza tra queste e le politiche nazionali, con la possibile acquisizione di pareri da parte del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).

Nell'ambito del semestre italiano di presidenza dell'Unione un gruppo di Ong italiane, sotto l'ombrello Concord, ha sviluppato una proposta organica di realizzazione di un Piano nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS, PCD in inglese) rimasto sostanzialmente disatteso nelle more della riforma del sistema italiano della cooperazione allo sviluppo e della elaborazione della nuova Strategia per lo Sviluppo sostenibile⁷⁷. La proposta provava a rispondere all'esigenza segnalata dai revisori nel corso della *Peer review* promossa dall'OCSE DAC nel 2014 che l'Italia si dotasse di un più adeguato e stringente strumento di valutazione e correzione di eventuali incoerenze. Uno specifico rapporto sulla PCD, che preveda forme strutturate di consultazione e di contribuzione alla sua stesura su alcuni obiettivi strategici, costituirebbe un processo virtuoso di condivisione e elaborazione delle eventuali incongruenze per una più efficace promozione degli SDG. Che sia importante inserire il commercio internazionale come chiave interpretativa dell'efficacia dell'aiuto italiano si evidenzia anche dalla constatazione che, nella Relazione annuale 2016 dell'attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) non si faccia mai riferimento al commercio come chiave determinante o impediente per lo sviluppo locale, in particolare nelle aree rurali, nonostante in più passaggi si descriva l'attività della Cooperazione italiana come impegnata nel sostegno alla produzione e all'integrazione nel mercato dei Paesi partners⁷⁸.

Il Ministero dello sviluppo economico ha, dal 1999, attivato un Tavolo multi-stakeholders su WTO e negoziati multilaterali e bilaterali, che riunisce rappresentanti di imprese, sindacati e società civile, insieme ai rappresentanti dei ministeri competenti, e viene convocato su sollecitazione del ministro incaricato per discutere gli aspetti relativi agli impatti sul sistema Paese, e che ha vissuto un momento di particolare intensità di confronto con i recenti Governi. Questo spazio va valorizzato e istituzionalizzato come buona pratica di confronto istituzionale anche in futuro, per permettere al Paese di presentarsi nello scenario europeo e internazionale con una posizione più forte perché più consapevole di più ampie informazioni e posizioni riguardanti lo sviluppo umano, sociale e ambientale.

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno avviato nello scorso febbraio una valutazione indipendente dei progressi realizzati dall'Ue per quanto riguarda il suo impegno in materia di coerenza delle politiche per lo sviluppo.⁷⁹

Nel documento di background⁸⁰ si indica al 4° punto proprio la valutazione dei risultati raggiunti verso una maggiore coerenza nel capitolo "*Trade and finance*" individuato come obiettivo di CPS fin dal 2009. Questo percorso ha offerto uno spazio in più di confronto e ispirazione per riprendere questo filone di lavoro, nella complessa intersezione tra politiche di cooperazione, ambientali e di sviluppo economico, che tanto potrebbero qualificare il contributo italiano a uno sviluppo più sostenibile e più inclusivo per tutte e tutti.

Come Ong aderenti alla piattaforma europea Concord abbiamo rilevato con favore il passaggio concettuale – e auspichiamo pratico – da parte della Commissione, da una valutazione della coerenza delle politiche di sviluppo, alla valutazione della loro sostenibilità (dal concetto di PCD a quello di PCSD). Riteniamo necessario che l'Europa si attrezzi per verificare come meglio contribuire allo sviluppo sostenibile globale e locale, con un approccio trasversale positivo a tutte le sue politiche, a cominciare da quelle commerciali. I negoziati in corso e quelli conclusi vanno rigorosamente verificati alla luce del raggiungimento degli obiettivi condivisi, e se necessario emendati o abbandonati.

Sarebbe importante cogliere l'occasione dell'empasse globale della macchina commerciale e delle istituzioni che vi sovrintendono, per ripensarla nel suo complesso. Come, dopo la Seconda Guerra Mondiale, vincitori e vinti concordarono un Accordo generale sul commercio e le tariffe (*General agreement on trade and tariffs* - GATT), per accelerare o frenare i flussi di merci a seconda degli interessi di protezione e stimolo manifestati dai diversi Paesi: dovremmo avviare un nuovo processo di governo del commercio a livello globale. Un New Trade Deal sulla scorta di quanto proposto dall'UNCTAD, sotto l'egida delle Nazioni Unite, valorizzando i saperi e le esperienze di *co-governance* tra Stati e società civile promossi in ambiti come ILO e FAO. Si potrebbe, così, anteporre i diritti umani e del pianeta agli interessi particolari, accelerando o frenando i flussi di merci per porre fine alla sovrapproduzione e agli sprechi attuali, per garantire redditi dignitosi per tutti e un freno efficace ai cambiamenti climatici.



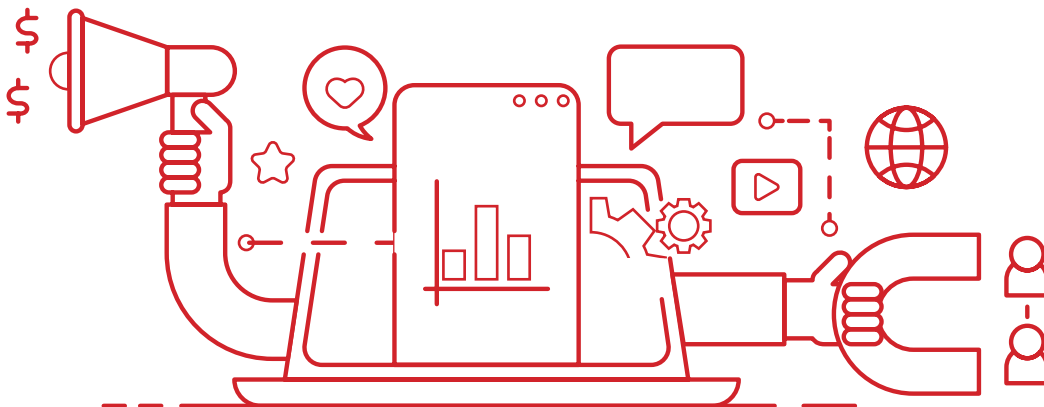
⁷⁹https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-european-unions-policy-coherence-development-2009-2016_it#about-this-consultation



⁸⁰https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/devco-consultation-background_2018_en.pdf

Anche in assenza di una modifica profonda della *governance* del commercio globale, la struttura attuale di trattati e negoziati, perché essi siano strumenti di uno sviluppo davvero sostenibile, andrebbe completamente rivista per:

- 1.** invertire l'ordine delle priorità indicate nei testi degli attuali FTAs, prescrivendo che le parti contraenti s'impegnino a facilitare gli scambi a condizione che rispettino e non costituiscano detrimento alla protezione e promozione dei diritti umani, sociali, ambientali e del lavoro;
- 2.** prevedere clausole d'esclusione dal negoziato di interi settori d'interesse pubblico, che li sottragga dall'area d'azione dei nuovi trattati e degli eventuali meccanismi di arbitrato in vigore o in via d'introduzione;
- 3.** subordinare l'avvio dei negoziati, a livello multilaterale, plurilaterale e bilaterale, all'adesione vincolante dei contraenti ai trattati internazionali fondamentali, sia vincolanti sia volontari, in tema di lavoro, ambiente, clima e diritti umani;
- 4.** escludere la possibilità da parte degli investitori di rivalersi contro gli Stati partner presso meccanismi esterni alla giustizia ordinaria;
- 5.** accompagnare trattative e implementare accordi con un monitoraggio indipendente ex ante, ex post e permanente, partecipato dalla società civile, che ne valuti l'impatto su lavoro, ambiente, clima e diritti umani, e indichi in tempo reale soluzioni vincolanti e meccanismi di risarcimento per i Paesi contraenti.



4. Migrazioni

4.

Il governo delle migrazioni nel caso italiano ed europeo nel quadro degli SDG

di **Fabrizio Coresi** (ActionAid), **Paolo Pezzati** (Oxfam Italia)
e **Andrea Stocchiero** (ENGIM Internazionale/FOCSIV)



Introduzione: le guerre tra i poveri e le migrazioni nel mezzo della scarsità di diritti umani e sociali

Negli ultimi anni con l'aumento degli sbarchi e delle richieste di protezione internazionale abbiamo visto crescere fenomeni conflittuali nel rapporto tra comunità ospitanti e neoarrivati. Eclatante è stato il caso di Gorino¹, piccola comunità di 700 persone, in provincia di Ferrara, i cui abitanti hanno fatto le barricate in strada per non far passare un pullman con 12 donne appena sbarcate (di cui una incinta che partorì di lì a poco) destinate all'ostello del paese; col Prefetto che si è visto costretto a cercare altra destinazione per provare a calmare gli animi. Oppure il caso della manifestazione dell'agosto scorso a Ventimiglia², dove circa 200 persone si sono riunite sotto il Municipio



¹http://www.corriere.it/cronache/16_ottobre_24/barricate-contro-profughi-ferrarese-1df8a27a-9a2c-11e6-939e-ec3a0eea054f.shtml



²http://www.ansa.it/liguria/notizie/2017/08/09/ventimiglia-proteste-per-centro-minori_2813f469-1519-44b2-b656-46be5eae1f86.html

per protestare contro l'apertura di un centro di accoglienza per minori non accompagnati della capienza massima di 30 posti nella periferia cittadina; manifestazione che ne ha di fatto bloccato l'apertura.

Di episodi di questo tipo se ne sono registrati a decine in tutta Italia. Un fenomeno messo spesso in evidenza e in alcuni casi esasperato dai media, pronti ad enfatizzare i sintomi e poco a ragionare su cause e soluzioni. Un fenomeno strumentalizzato e fomentato da movimenti e partiti politici. Ma ciò non deve esimere dal riconoscere che esiste un malessere sociale della popolazione italiana nei riguardi del fenomeno migratorio, come ci indicano anche diversi sondaggi d'opinione.

Tra le cause occorre sottolineare la debolezza di politiche sociali incapaci di intercettare i bisogni e i diritti fondamentali delle popolazioni, tanto autoctone quanto immigrate, sia qua nel nostro paese che in quelli di origine e transito. Se si decide di lasciare il proprio paese è a conclusione di un ragionamento che porta una persona a valutare essere altrove il posto dove poter realizzare la propria potenzialità e soddisfare i propri bisogni, cercando serenità e benessere; così come risulta abbastanza evidente che tra le cause del conflitto sociale che si sta osservando vi è il senso di abbandono dallo Stato, la percezione di impotenza, di competizione su risorse e servizi scarsi, e l'assenza di fiducia nel futuro da parte di gruppi di italiani che vivono in zone disagiate e periferiche. È su questo punto che dovrebbe svilupparsi una possibile risoluzione: prevedere un sistema sociale capace di interventi di carattere universale e non particolari, frammentati e limitati, per chi vive in condizioni di marginalità e vulnerabilità, senza mettere in concorrenza i ceti più disagiati, ma anzi, valorizzandone i diritti e le capacità; unito ad un approccio regolamentato e ragionevolmente aperto nei confronti dell'immigrazione, intesa come opportunità di sviluppo piuttosto che minaccia alla sicurezza e peso economico da affrontare a scapito dei più deboli. C'è insomma bisogno di una vera politica sociale, economica e migratoria trasformativa. Il quadro di riferimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*: da ora SDG) potrebbe offrire questa soluzione? Quali sono i suoi limiti? E, soprattutto, le attuali politiche italiane ed europee sulle migrazioni rispondono ai bisogni e ai diritti umani fondamentali che sono alla base degli SDG?

4.1 Il quadro di riferimento degli SDG e delle loro interconnessioni per il governo delle migrazioni

Di fronte alle sfide riguardo un governo condiviso delle migrazioni, l'Agenda 2030 sugli SDG dovrebbe offrire il quadro di riferimento della comunità internazionale per definire politiche quanto più possibile universali e integrate sul rapporto tra le migrazioni e lo sviluppo sostenibile. Dovrebbe ma purtroppo, come vedremo, non riesce ancora a farlo. Le indicazioni dell'Agenda 2030, per essere rilevanti, dovrebbero assumere un valore di concretezza rispetto alle questioni sollevate precedentemente, con riferimento alle tensioni sociali tra migranti e popolazione autoctona, così come alle morti dei migranti nel Mediterraneo, alle problematiche di gestione dei flussi tra l'Europa e l'Africa, alla necessità di renderle regolari e sicure in modo strutturale. Dovrebbe inoltre apparire il valore aggiunto dell'approccio integrato tra i diversi SDG per il governo delle migrazioni, per una politica realmente trasformativa e capace di rispondere ai diversi diritti e bisogni tanto dei migranti quanto delle popolazioni che li ospitano, dei paesi di origine, di transito e di destinazione.

In effetti, nel preambolo della dichiarazione sugli SDG³ viene evidenziato anche il fenomeno migratorio. Si riconosce il ruolo che migrazioni ben regolate possono avere nel dare un "immenso" contributo allo sviluppo sostenibile. Si riconoscono le connessioni tra migrazioni e sviluppo e l'importanza che il lavoro sugli SDG può avere nel favorire una politica che lega in modo strutturale le migrazioni ai diversi temi dello sviluppo, la povertà, le ineguaglianze, il cambiamento climatico, i modelli di produzione e consumo, e così via. È importante la visione positiva che la dichiarazione ha sulle migrazioni e il sostegno ai diritti dei migranti considerata la loro posizione di gruppo vulnerabile nelle società.



³<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>



⁴<https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>

Oltre al preambolo le migrazioni sono parte in modo trasversale degli obiettivi e dei target dello sviluppo sostenibile. Essi sono espressamente citati in otto target specifici: il target 4.b per aumentare il numero delle borse di studio specialmente nei paesi più poveri entro il 2020; il 5.2 per l'eliminazione del traffico di donne e ragazze; lo 8.7 per sradicare il lavoro forzato, la schiavitù moderna e il traffico di esseri umani; l'8.8 per proteggere i diritti dei lavoratori includendo i migranti e in particolare le donne migranti; il 10.7 per facilitare una migrazione e mobilità delle persone sicura, regolare e responsabile, anche attraverso la realizzazione di politiche migratorie programmate e ben gestite; il 10.c per ridurre a meno del 3% i costi di transazione delle rimesse dei migranti eliminando i corridoi delle rimesse con un costo più alto del 5%; il 16.2 per porre un termine al traffico di esseri umani; il 17.18 per sostenere la capacità dei paesi più poveri di disporre di dati di alta qualità disaggregati anche per status migratorio.

Come si può notare, in quattro di questi obiettivi e target i migranti sono inclusi assieme ad altri gruppi sociali nel diritto ad avere accesso a diritti come all'educazione, l'eguaglianza di genere, al lavoro dignitoso e alla protezione della sicurezza personale, liberi da violenze e sfruttamenti. Questi riferimenti sono importanti perché sottolineano come i migranti abbiano gli stessi diritti fondamentali che hanno tutte le persone, e perché riconoscono il loro particolare status di vulnerabilità.

Ben poco è invece messo in risalto rispetto al contributo positivo che i migranti possono dare alle società. Vi è solo un target di questo genere che richiama la necessità di valorizzare le rimesse attraverso la riduzione dei costi di invio. Questo ci consente di evidenziare come il quadro degli SDG sia insufficiente nel trattare il tema migratorio, e come questo venga ora, nel 2018, in parte recuperato con la negoziazione dei Global Compact sulle migrazioni e sui rifugiati⁴, come si vedrà tra breve.

Nel quadro degli SDG mancano indicazioni⁵ e soprattutto impegni su temi di grande importanza come quello della protezione internazionale dei migranti e dell'asilo, non si evidenziano le connessioni delle migrazioni con la povertà (obiettivo 1) e con la fame (obiettivo 2), non solo in termini di cause alla radice dei flussi, ma anche in relazione ai benefici che le migrazioni hanno proprio per la riduzione della povertà e della fame. Le migrazioni hanno connessioni importanti anche con gli SDG relativi a salute (obiettivo 3) ed educazione (obiettivo 4), non solo in termini di diritto all'accesso ai servizi ma anche di contributo allo sviluppo del dialogo interculturale per una società più aperta, tollerante e creativa.

Altrettanto importante è la relazione con l'obiettivo delle pari opportunità (obiettivo 5), anche in questo caso non solo relativamente alle questioni di vulnerabilità, ma anche di *empowerment* delle donne migranti sia nelle società di destinazione che in quelle di origine. Ugualmente mancano riferimenti alle nuove questioni del rapporto tra cambiamento climatico (obiettivo 13) e migrazioni, considerando le migrazioni non solo come una conseguenza dei disastri ambientali ma come una risposta di adattamento delle persone. Non c'è nessun riferimento al grande tema dei conflitti (obiettivo 16) e delle fughe delle persone dagli scenari di guerra, con la creazione di campi profughi che si protraggono nel tempo senza soluzioni durevoli, per cui si stanno creando in diversi paesi di transito (Libano, Giordania, Libia, Niger, Etiopia, Kenya, Uganda, Turchia e altri paesi) enormi "zone cuscinetto" dove i migranti vengono tenuti in situazione di concreto apartheid. Sull'ineguaglianza (obiettivo 10) non si tiene conto di quanto questa rappresenti una delle cause fondamentali delle migrazioni e di come, di conseguenza, siano necessari impegni che vedano assieme in modo integrato una equa regolazione dei flussi di merci, capitali e lavoro; e di come sia indispensabile una radicale revisione

⁵Riguardo la necessità di arricchire l'Agenda 2030 dando più spazio al rapporto tra migrazioni e sviluppo con riferimento a diversi SDG, e in particolare a quelli su educazione e salute, si veda anche Foresti M. e J. Hagen-Zanker, Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Executive Summary, ODI, 2017.

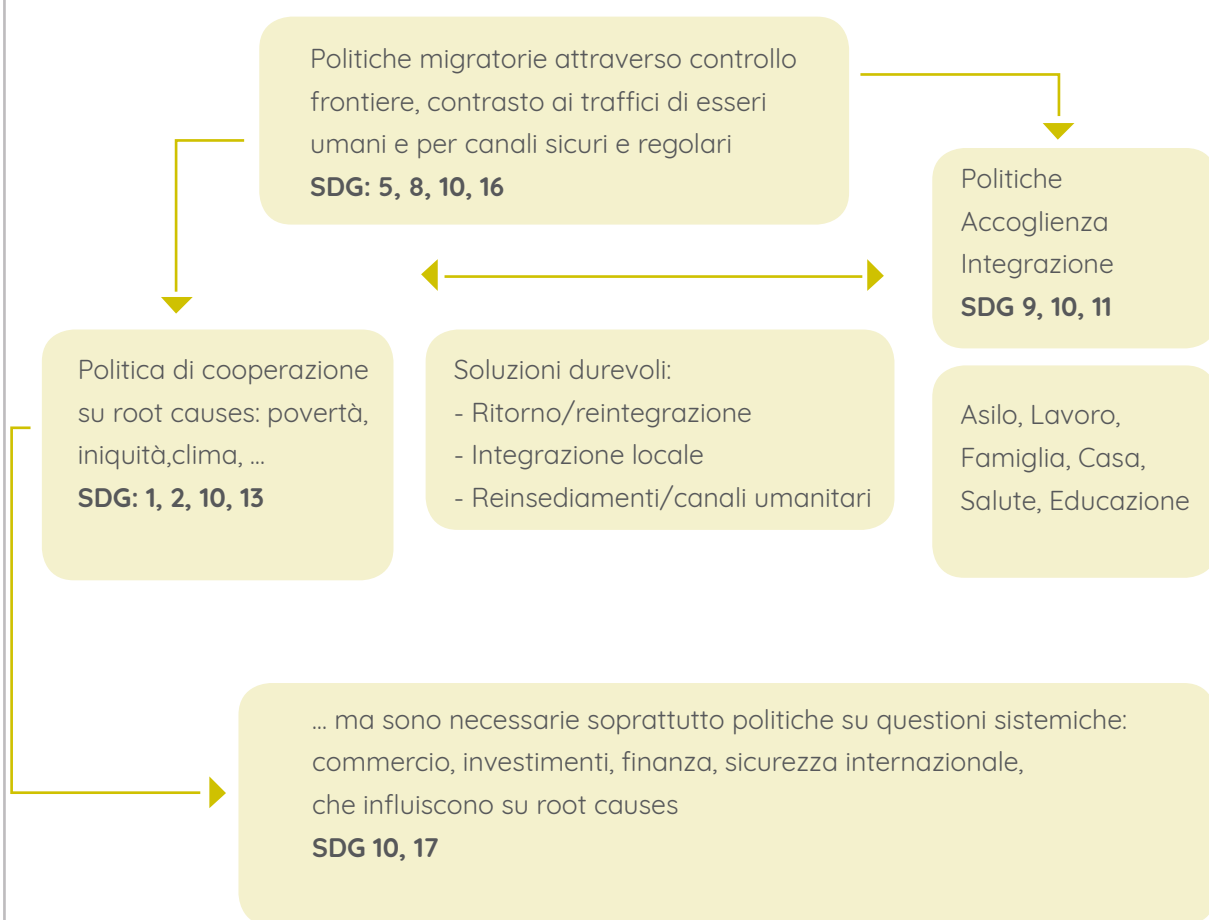
⁶La Stockholm Agenda è scaricabile da: <http://gfmcivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/06/Civil-Society-Migration-Stockholm-Agenda-June-2014.pdf>



del sistema economico internazionale e della relativa divisione internazionale del lavoro. Così come risultano indispensabili sistemi di accoglienza e integrazione condivisi tra popolazioni locali e migranti nel mondo del lavoro (obiettivo 8), per l'inclusione sociale (target 10.2 su ineguaglianza), nel tessuto urbano (obiettivo 11), prevenendo le cosiddette "guerre tra poveri". Insomma, il quadro degli SDG risulta assai deficitario nel trattare il tema delle migrazioni. D'altra parte questi elementi erano stati messi in evidenza dalla società civile con la proposta dell'agenda di Stoccolma⁶, che ha cercato di esplicitare i possibili obiettivi di sviluppo sostenibile rispetto alle migrazioni, evidenziando le cause alla radice dei flussi, l'importanza di porre in atto politiche per l'occupazione e la protezione sociale, di assicurare la partecipazione dei migranti e delle diaspore nella costruzione della vita democratica e sociale, nella cooperazione con i paesi di origine, e di sostenere i loro diritti assieme a quelli degli altri gruppi sociali.

Un'analisi più complessiva e ricca delle connessioni tra migrazioni e SDG è illustrata nel disegno seguente con riferimento alle diverse politiche che dovrebbero interagire tra di loro trovando possibili coerenze. Come si può vedere la politica migratoria ha forti connessioni con, da un lato, la politica di accoglienza e integrazione che a sua volta dovrebbe essere integrata in una politica per il *welfare*, il lavoro, per la casa, e dall'altro, con la politica di cooperazione allo sviluppo sulle cause delle migrazioni, che può trovare efficacia solo se risulta coerente con le politiche più rilevanti per la regolazione del sistema complessivo delle relazioni internazionali, e cioè la politica commerciale e per gli investimenti esteri, la finanza e di sicurezza. Politiche che risultano determinanti nel regolare il mercato e quindi le maggiori forze che causano i movimenti delle persone.

Figura 4.1 Interrelazioni tra le politiche e gli SDG alla ricerca di una possibile coerenza



All'interno del disegno vi sono le cosiddette soluzioni durevoli al dramma dei profughi e rifugiati che prevedono tre opzioni politiche: il ritorno nel caso in cui i conflitti abbiano termine e risulti possibile la reintegrazione nel tessuto sociale ed economico di origine (cosa purtroppo sempre più difficile nel caso delle crisi protratte); il reinsediamento delle persone dai campi profughi ai paesi che si offrono di ospitare e integrare i rifugiati e i migranti per l'asilo



⁷Clemens Micahel A. e Hannah M. Postel, Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low Income Countries, Center for Global Development, 2018, in <https://www.cgdev.org/sites/default/files/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf>

e per motivi umanitari; la integrazione locale nel caso dei paesi di prima accoglienza e di transito, che oltre all'assistenza decidono di aprire le porte ai profughi nel mondo del lavoro e nella vita sociale. Su questa base è possibile già comprendere come esistano tra le diverse politiche e SDG connessioni che possono essere positive ma che rappresentano anche dilemmi, complessità e incoerenze di difficile soluzione politica.

Vi sono interazioni positive o negative tra migrazioni e sviluppo: i costi e i benefici delle migrazioni sono diversi tra i paesi a seconda delle dimensioni della migrazione in rapporto alla società locale (ad esempio un conto è la migrazione forzata, nel 2015, di poco più di un milione di persone in un'Europa di oltre 500 milioni di abitanti, altro conto è la migrazione di un milione di persone in Libano ove risiedono 4 milioni di abitanti) e dei profili dei migranti; a seconda che si tratti di paesi impoveriti (dove ad esempio la perdita di capitale umano di alto livello costituisce un importante problema di *brain drain*), paesi di transito (dove la presenza di crescenti numeri di profughi provoca tensioni con la società locale), paesi di destinazione (dove non sempre l'integrazione funziona in termini di effettiva inclusione); interazioni, inoltre, che possono essere contro intuitive, per cui più sviluppo nei paesi impoveriti non riduce, ma semmai aumenta, le opportunità di migrazione⁷.

Esiste inoltre una complessità e quindi una certa dose di indeterminatezza nel definire le diverse categorie di migranti. Alcuni paesi assumono politiche che con un'operazione di riduzionismo definiscono categorie rigide (rifugiati versus migranti economici) al fine di restringere i flussi, mentre esiste la necessità di assumere un approccio e una politica più flessibile e più corrispondente alla realtà senza creare discriminazioni.

Una grande difficoltà risiede nella incoerenza multilivello sulla mobilità umana: non esiste una politica migratoria comune europea, le visioni e le competenze sono ancora divise tra i paesi membri e rispetto alle istituzioni dell'Unione Europea (UE), mentre a livello internazionale è solo recentemente con il *Global Compact* che si sta tentando di arrivare ad un accordo su principi e possibili azioni condivise. Tutto ciò ha effetti oltre frontiera in particolare in Africa dove l'UE sta cercando di esternalizzare i controlli con un peggioramento dei diritti umani e del grado di protezione, come si vedrà più avanti.

Le mancanze del quadro degli SDG e i dilemmi di cui sopra, sono in parte considerate nella negoziazione in corso del *Global Compact*. Infatti, a seguito dell'accordo sugli SDG raggiunto nel Settembre del 2015, un anno dopo, nel Settembre del 2016, l'Assemblea delle Nazioni Unite ha deciso di impegnarsi a definire un Patto Globale (il *Global Compact*⁸) sulle migrazioni e i rifugiati a partire proprio da uno degli obiettivi e target degli SDG, il 10.7 sul "facilitare una migrazione e mobilità delle persone ordinata, sicura, regolare e responsabile, incluso mediante la realizzazione di politiche migratorie ben gestite e pianificate".

Se tutti possono essere d'accordo con questo target, altra cosa è capire cosa ognuno, ogni paese, intenda rispetto ai diversi attributi della migrazione regolare e alle politiche più adeguate. Il target può essere oggetto di diverse interpretazioni a seconda dei diversi interessi in gioco. L'impostazione del *Global Compact* rischia di essere centrata solo sull'interesse degli Stati, in particolare di quelli di destinazione, a controllare e frenare le migrazioni, piuttosto che sui diritti dei migranti in quanto esseri umani e sul loro contributo allo sviluppo sostenibile, o su quello dei paesi impoveriti a vedere salvaguardati i propri migranti nella loro capacità di sostenere le famiglie e le società nei luoghi di origine. Lo schema del *Global Compact* sulle migrazioni in corso di negoziazione ha una impostazione positiva dove si riconosce la necessità di arrivare a un accordo tra gli Stati fondato su alcuni principi comuni: sulla dimensione umana delle migrazioni, sulla cooperazione in materia migratoria per governare un fenomeno transnazionale, sul diritto degli Stati a esercitare la propria sovranità territoriale, sul rispetto di uno stato di diritto coerente con



⁸<https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>



⁹Si veda il rapporto di Concord Europe sull'EUTF in <https://concordeurope.org/2018/01/24/monitoring-eu-trust-fund-africa-publication/>



¹⁰Si veda il Policy Brief di Concord Europe in https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/05/CONCORD_PolicyBrief_GlobalCompacts_20March2018.pdf?86d384&86d384

¹¹Si veda FOCSIV, I padroni della Terra. Rapporto sul land grabbing, FOCSIV e Coldiretti, Roma, 2018.

gli standard internazionali, sul rispetto dei diritti umani al di là del tipo di status dei migranti, sul riconoscimento delle pari opportunità per le donne, sul primario interesse per la protezione dell'infanzia. Tutto ciò in un approccio integrato e coerente tra le politiche governative, con la partecipazione dei diversi portatori di interesse tra cui gli stessi migranti e le diaspore, e quindi in linea con l'Agenda 2030 sugli SDG.

Ovviamente la questione decisiva riguarda la definizione delle responsabilità condivise tra Stati di origine, transito e destinazione, per un equilibrio ragionevole tra diritto a migrare e diritto degli Stati a imporre restrizioni ai flussi per salvaguardare gli interessi nazionali. Tale questione non verrà decisa nel *Global Compact* ma si rimanda agli accordi di tipo regionale (come ad esempio l'accordo di Schengen dell'Ue) e agli accordi bilaterali tra Stati (come quello dell'Italia con la Libia). Comunque il *Global Compact* rappresenterà un accordo della comunità internazionale a cui tutti i paesi dovrebbero attenersi, ma non vincolante.

Il *Global Compact* ha una articolazione di 22 obiettivi ove vengono elencate le misure che gli Stati dovrebbero realizzare. Qui non è possibile entrare nel merito di tutti i punti, per cui si rimanda al testo in corso di negoziazione e si evidenziano alcune questioni che le organizzazioni della società civile hanno posto. Tra queste quelle relative a considerare di più il rapporto tra migrazioni e sviluppo, e in particolare il ruolo che può svolgere la politica di cooperazione allo sviluppo per investire nel lungo termine valorizzando la mobilità umana e creando le condizioni per una libera scelta di migrare, senza far divergere i suoi fondi verso i paesi prioritari per la gestione delle migrazioni e per il controllo delle frontiere⁹. Al fine di mobilitare più risorse per lo sviluppo è previsto che la cooperazione catalizzi gli interessi del settore privato e della finanza, ma questo presenta particolari criticità e deve essere fatto a condizione del rispetto delle norme di responsabilità sociale ed ambientale¹⁰. Dovrebbe invece essere evidenziata la necessità che le politiche commerciali e di investimento estero nei paesi poveri rispondano alla creazione di occupazione dignitosa rafforzando il tessuto produttivo locale e senza generare forme di espulsione delle comunità locali come attraverso le operazioni di *land grabbing*¹¹.

Il *Global Compact* dovrebbe riconoscere il principio del “non respingimento”, e promuovere procedure non coercitive per l’identificazione con dati biometrici, garantendo che i dati non vengano utilizzati per controllare e discriminare persone e gruppi sociali, inoltre, l’assistenza tecnica e la formazione alle guardie di frontiera non deve essere fornita nel caso di governi e entità che non rispettano i diritti umani (si veda il caso della guardia costiera libica). A ciò si aggiunga che la definizione di paesi terzi sicuri non può essere un escamotage per esternalizzare il dovere di asilo, mentre la protezione dei gruppi vulnerabili, di donne e bambini, deve essere mantenuta e rafforzata, così come la protezione sociale e sindacale dei migranti.

Il *Global Compact* dovrebbe mantenere il principio del garantire l’accesso ai servizi sociali fondamentali al di là del riconoscimento di qualsiasi status del migrante. Occorre fare attenzione a semplificare le categorie tra migranti economici e rifugiati, avendo una visione più attenta alla realtà complessa delle migrazioni, e garantendo quindi una certa flessibilità nel riconoscimento degli status, considerando la possibilità di riconoscere una migrazione per motivi ambientali. Infine, la voce dei migranti deve essere tenuta più considerazione sostenendo le loro reti ed organizzazioni.

Se si cerca di applicare uno schema potenziato e più trasformativo degli SDG nel monitoraggio delle politiche migratorie tra Italia/Europa e la Libia/ Africa, e considerando le attuali negoziazioni del *Global Compact*, emerge, come si vedrà tra breve, il problema della coerenza e dell’efficacia in termini di protezione dei diritti umani e di un governo equo delle migrazioni in un quadro di sviluppo sostenibile condiviso.



¹²Si veda Prestianni in “Il processo di esternalizzazione del controllo delle frontiere in Africa, dal summit della Valletta a oggi” (2016, http://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/2016/06/esternalizzazione_docanalisiARCI_IT.pdf)



¹³<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=44>



¹⁴Il sistema SPRAR è costituito da una rete di enti locali che si impegnano nella realizzazione di progetti di “accoglienza integrata”, con lo scopo di superare la mera distribuzione di vitto e alloggio e garantire invece la costruzione di veri e propri percorsi individuali di integrazione.



¹⁵http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sub-allegato_n_5_accordo_conferenza_unificata_luglio_2014.pdf

4.2. I problemi del governo delle migrazioni tra Italia/Europa e Libia/ Africa

Gli SDG nel caso delle politiche migratorie europee e italiane rimangono una dichiarazione di intenti non solo non sufficiente, non soddisfacente, ma soprattutto non soddisfatta. Infatti, in questi ultimi anni, le politiche dell'Ue e dell'Italia hanno accelerato la svolta securitaria e di costruzione di una *fortezza Europa* che si era iniziata a intravedere già precedentemente¹², spogliandosi di fatto della veste umanitaria, con l'implementazione dell'Agenda Europea sulla Migrazione¹³ e poi dei diversi accordi e misure di esternalizzazione del controllo dei flussi. Vediamone il percorso cominciando dalla situazione dell'accoglienza in Italia per poi arrivare in Libia e discutere il quadro delle politiche europee.

4.2.1 L'accoglienza e l'integrazione in Italia

L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale comporta l'obbligo giuridico per l'Ue di "garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri". Questo diritto dei richiedenti protezione e questo dovere degli Stati, in particolare di quello italiano, sono stati ripetutamente disattesi negli ultimi anni sia da un punto di vista quantitativo (numero di posti a disposizione spesso abbondantemente inferiore alle reali necessità), sia da un punto di vista qualitativo (scarso rispetto anche solo degli standard di accoglienza minimi previsti dalla legge).

Fin dalla sua nascita nel 2002, il sistema ordinario della gestione dell'accoglienza non si è mai consolidato a causa di una configurazione quantomeno sdoppiata tra i grandi Centri Governativi per Richiedenti Asilo (CARA) e i progetti territoriali del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR). Negli anni il sistema SPRAR¹⁴ si è lentamente ampliato sia in termini di posti che di enti locali coinvolti. Dai 1.365 posti finanziati nel 2003 si è passati ai 3mila posti nel 2009, fino agli oltre 23mila del marzo 2017.

L'idea dello SPRAR come perno del sistema è stata confermata nell'intesa raggiunta il 10 luglio 2014¹⁵ in sede di Conferenza unificata sul Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

In questo testo si propone un piano operativo che si articola in tre distinti livelli: 1) per il soccorso e la prima assistenza con identificazione e primo screening in centri governativi, alcuni dei quali denominati *hotspot* (vedi box 4.1); 2) per la prima accoglienza in centri regionali denominati *hub* e nei CARA, che dovrebbero offrire l'accoglienza successiva al primo soccorso, le operazioni necessarie all'identificazione e definizione della posizione giuridica, l'accertamento dello stato di salute e di particolari situazioni di vulnerabilità¹⁶; 3) e nel sistema SPRAR, che si configura come seconda accoglienza e passo decisivo per l'integrazione.



BOX 4.1: GLI HOTSPOT E IL QUADRO GIURIDICO CHE NON C'È

Gli *hotspot* sono stati definiti dalla stessa Commissione Europea "soluzioni operative per situazioni di emergenza", in sostegno agli Stati Membri che si trovano a fronteggiare "una pressione migratoria sproporzionata ai propri confini". E' bene dunque chiarire che gli *hotspot* non sono nuovi centri di identificazione, ma semplicemente una nuova metodologia di lavoro che si appoggia a centri già esistenti, con un loro specifico profilo giuridico che al momento non è stato formalmente modificato, e che tra i suoi compiti ha anche l'identificazione.

L'approccio *hotspot*, così come descritto dall'Agenda Europea sulla Migrazione, di cui si vedrà più avanti, prevede che "chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura di asilo cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO (l'Agenzia europea per l'asilo), trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessita di protezione, è previsto che Frontex aiuti gli Stati membri coordinando il rimpatrio dei migranti irregolari.

EUROPOL ed EUROJUST assisteranno lo Stato membro ospitante con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti." Inoltre, tale approccio è inteso contribuire "all'attuazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione proposti dalla Commissione europea il 27 maggio e il 9 settembre: le persone che hanno evidente bisogno di protezione internazionale saranno individuate negli Stati membri in prima linea e trasferite verso altri Stati membri dell'Ue nei quali sarà trattata la loro domanda d'asilo". Il problema è che l'approccio *hotspot* non ha, fin dal suo inizio, nessuna base giuridica nel nostro diritto interno.

Quello che avviene in questi centri non è previsto né regolato dalla legge. L'Ue non ha adottato a riguardo atti di carattere normativo come Regolamenti o Direttive, considerando che l'operato delle sue agenzie sia già disciplinato da loro specifico regolamento, ma soprattutto l'Italia non ha provveduto con una norma.

L'unico documento a cui è possibile fare riferimento è una tabella di marcia, che è un documento di carattere politico, privo di valore normativo.

La strategia del Piano Nazionale è confermata nella nuova disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo, che recepisce le ultime direttive europee in materia di procedure. Nonostante questo, dal 2014 con l'era dei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria, le strutture temporanee di accoglienza attivate dalle Prefetture per conto del Ministero dell'Interno), il sistema di accoglienza si configura sempre più come bicefalo e sbilanciato in favore dell'emergenza e a scapito del "sistema". I CAS sono stati istituiti per rispondere al crescente afflusso di cittadini stranieri nel nostro paese, e nascono quindi come strutture per loro stessa definizione "provvisorie", messe a disposizione su tutto il territorio nazionale per ospitare i richiedenti asilo a fronte dell'eccezionalità degli arrivi e della conseguente saturazione dei centri governativi e dei centri garantiti dagli enti locali nell'ambito del sistema SPRAR.

L'eccezionalità di questi provvedimenti risulta nei fatti smentita dal loro protrarsi nel tempo, tanto da assumere quasi un carattere di regolarità, come se fosse un'emergenza permanente. È evidente infatti come il sistema italiano si regga sull'accoglienza straordinaria che gestisce l'80% di tutte le presenze¹⁸. In tutta la penisola si sono moltiplicati enti privati, cooperative, associazioni che hanno messo a disposizione posti letto in strutture di vario tipo (appartamenti, alberghi, agriturismo, ospizi, ostelli, ecc.).

¹⁶La gestione dei centri governativi di prima accoglienza è affidata ad Enti locali, anche associati, unioni o consorzi di comuni, ma anche ad Enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza dei richiedenti protezione internazionale o nell'assistenza sociale

¹⁷https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

¹⁸Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate - Pubblicazione del 23 febbraio 2018



È proprio su casi riguardanti strutture di carattere emergenziale che si sono sviluppate le maggiori polemiche con la popolazione ospitante. Tali soluzioni infatti, nella gran parte dei casi, non sono mediate dagli enti locali e spesso vengono individuate senza preavviso o senza una appropriata comunicazione con i residenti e quindi esposte ai pregiudizi o a tensioni e strumentalizzazioni politiche. Nel settembre 2017 è stato presentato il Piano Nazionale Integrazione. Purtroppo, quello che a livello programmatico rappresenta un passo avanti, nei contenuti tradisce una visione ancora strumentale e stereotipata del migrante e in particolare dei richiedenti asilo e rifugiati, nonché una chiusura verso lo straniero ancora incardinata sulla falsa connessione tra migrazione e sicurezza. Il piano tocca temi sicuramente fondamentali per l'integrazione - lingua, istruzione, inserimento lavorativo, etc - ma con un approccio basato sulla "condizionalità dei diritti" e sul risibile e infondato assunto secondo cui all'aumentare dei diritti dei migranti diminuirebbero quelli dei cittadini autoctoni. In questo senso ogni azione che limiti i diritti dei migranti appare quantomeno come un meccanismo disciplinante e rassicurante per la componente italiana della società.

Appare evidente quindi come un approccio di questo tipo incida sull'opinione pubblica e contribuisca a indirizzare il disagio e la tensione sociale verso una strenua lotta contro l'*invasore*, tacciato di diminuire la portata dei diritti e delle possibilità degli autoctoni, fuori da qualsiasi logica razionale e lontano da studi che ormai da anni mostrano quali benefici avrebbero, anche a livello economico, dei meccanismi di regolarizzazione e un sistema strutturato di ingressi legali e protetti.



¹⁹Per approfondimenti relativi alla cd. legge Minniti-Orlando si vedano i seguenti link: <https://altreconomia.it/asilo-senza-appello-lultimo-capitolo-del-diritto-speciale-dei-migranti/>, <http://www.a-dif.org/2017/02/12/verso-labbattimento-del-diritto-di-asilo-e-dello-stato-di-diritto/>, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf



²⁰Si veda Magri e Villa, *Politica estera: 6 priorità per il prossimo governo - Gestire le migrazioni*, ISPI, 2018 in <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/politica-estera-dellitalia-6-priorita-il-prossimo-governo-19717>



e Matteo Villa, <https://twitter.com/emmevilla/status/981533714676056064>



²¹http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_sospensione_nuove_procedure_notifiche.pdf

Un vero e proprio muro di norme è stato poi eretto con la legge 46/2017, la cd. “Minniti-Orlando¹⁹” che ha segnato una contrazione dei diritti dei richiedenti asilo ponendo grande enfasi sul rimpatrio e rafforzando un sistema di trattenimento che si è ampiamente dimostrato costoso, inefficace, inutile e lesivo della dignità umana. Le «Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché misure per il contrasto dell’immigrazione illegale», prevedrebbero uno snellimento delle procedure attraverso l’eliminazione di un grado di giudizio in caso di ricorso avverso alla decisione della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. Questo *taglio* di un grado di giudizio in materia di diritti soggettivi comporta di fatto una restrizione del diritto di asilo e del diritto alla difesa, senza tuttavia coincidere con la semplificazione e la velocizzazione delle procedure²⁰.

Nonostante l’aumento dei dinieghi delle richieste di protezione internazionale e la drastica diminuzione degli arrivi, il sistema è ancora intasato da 115.000 richieste pendenti (tabella 1). Il livello di garanzie per i richiedenti asilo è stato nettamente ridotto dalla “legge Minniti-Orlando”, che però non è stata in grado di aumentare la capacità del sistema italiano di processare le richieste. La natura propagandistica del provvedimento è resa poi evidente dalla sospensione - avvenuta poco dopo l’entrata in vigore, il 10 agosto 2017²¹, proprio da parte dello stesso Ministero dell’Interno, delle nuove procedure di notifica, emblema dello schiacciamento della materia migratoria su funzioni di ordine pubblico, con una sovrapposizione infelice tra operatore sociale e pubblico ufficiale.

Il paradosso dunque è compiuto: dopo aver affidato la regolamentazione del diritto d’asilo a una decretazione d’urgenza, nonostante la delicatezza della materia, le nuove modalità di notifica sono state sospese ufficialmente, come anche *de facto* le nuove modalità connesse con l’audizione del richiedente presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. L’unica cosa certa è dunque l’eliminazione di un grado di giudizio e la diminuzione delle garanzie: mentre nel mondo si costruiscono muri per fermare i migranti, l’Italia sceglie la strada della marginalizzazione, configurando per gli stranieri “una giustizia minore e un diritto diseguale, una sorta di diritto etnico”, come ha affermato l’ex senatore Manconi.

TABELLA 4.1 - LA LEGGE MINNITI-ORLANDO: UNA STRETTA AI DIRITTI

Domande pendenti sostanzialmente invariate, meno garanzie e più dinieghi

	2014	2015	2016	2017	Gen.-Mar. 2018
Richieste d'asilo presentate	63456	83970	123600	130119	18916
Richieste d'asilo esaminate*	36270	71117	91102	81527	25024
deficit**	27186	12853	32498	48592	-6108
Domande tuttora pendenti: 115021**					
Dinieghi	14217	41503	54254	46992	14148
	39%	58%	60%	58%	61%
Umanitaria	10034	15768	18979	20116	6397
	28%	22%	21%	25%	28%
Sussidiaria	8338	10225	12873	6880	995
	23%	14%	14%	8%	5%
Asilo	3641	3555	4808	6827	1462
	10%	5%	5%	8%	6%
Altro esito	40	66	0	662	22
	0%	0%	0%	1%	0%

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati del Ministero dell'Interno

*domande esaminate nell'anno indipendentemente dalla data di richiesta asilo

**il deficit è calcolato a titolo esemplificativo considerando il 2014 "l'anno zero", si può quindi ipotizzare che le domande pendenti siano in numero maggiore



²²<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>



²³http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_12-04-2018.pdf



²⁴http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2017.pdf



²⁵A titolo comparativo, il tasso più alto registrato in tratta Mediterranea orientale è nel 2014: 0,98%, mentre quello più alto registrato nella tratta Mediterranea occidentale, nel 2015: 0,92% <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

4.2.2 La rotta migratoria più pericolosa al mondo e l'accordo con la Libia

Il tasso di mortalità nella rotta del Mediterraneo centrale ha visto un trend in aumento negli ultimi 5 anni (si veda Tabella 2), confermandosi la più pericolosa al mondo. Al 12 aprile 2018 si sono verificate 359 morti²² a fronte di 6894 arrivi²³, per un tasso del 5,2%. Se da un lato è possibile dire che i morti in mare siano diminuiti perché sono diminuiti gli arrivi, considerato che oltre 62 mila persone sono sbarcate in meno sulle nostre coste tra il 2016 e il 2017²⁴, dall'altro la pericolosità della rotta non è diminuita sostanzialmente (da poco meno del 2% circa nel 2014 e 2015, al 5,2% nei primi mesi del 2018)²⁵.

TABELLA 4.2 - COSTRINGERE I MIGRANTI IN LIBIA NON FERMA LE MORTI IN MARE
nel 2018 più di 5 decessi ogni 100 arrivati

	2014	2015	2016	2017	2018 (al 13.04)
Sbarchi	170100	153842	181436	119369	6894
morti/dispersi	3165	2877	4581	2853	359
	1.8%	1.8%	2.5%	2.3%	5.2%

Fonte: elaborazioni ActionAid su dati OIM, UNHCR, Ministero dell'Interno²⁶.

Di fronte a questo dramma, il governo italiano ha siglato un accordo con la Libia enfatizzando come esso miri principalmente a porre fine alle morti in mare e ai viaggi della speranza gestiti dai trafficanti di esseri umani. In realtà questa accordo è parte di una relazione di più lungo periodo rivolta a fermare le migrazioni.

²⁶<http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> - <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> - <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>



Sin da prima²⁷ e soprattutto con la firma del Trattato di amicizia italo-libico del 2008, l'Italia ha tentato di instaurare rapporti diretti ad esternalizzare il controllo delle frontiere e la detenzione dei migranti irregolari sulle coste nordafricane, in nome della lotta al contrasto dell'immigrazione irregolare, sostenendo economicamente, ma anche tecnicamente, l'operato della Guardia costiera libica. Questo processo di collaborazione - interrotto con le rivolte del 2011 e ripreso a singhiozzo negli anni seguenti - è sfociato nell'accordo del 2017. L'accordo Italia-Libia firmato da Gentiloni il 2 febbraio 2017, prevede una stretta collaborazione nei seguenti ambiti di intervento: sostegno alle istituzioni di sicurezza e militari, con supporto tecnico e tecnologico, al fine di arginare i flussi di migranti illegali e affrontare le conseguenze da essi derivanti; cooperazione allo sviluppo delle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione irregolare; assistenza umanitaria, e in particolare sanitaria, nei centri di accoglienza, con formazione del personale libico; sostegno alle organizzazioni internazionali, anche per appoggiare il rientro dei migranti nei paesi di origine. Di seguito evidenziamo diversi punti critici.

²⁷Coresi F., Fronte libico: effetti collaterali della democrazia. Frammenti di un'antropologia della violenza sui corpi dei migranti, in AA.VV., a cura di Omizzolo e Sodano, *Migranti e territori*, Ed. Ediesse, aprile 2015



²⁸http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/



²⁹http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/africa/2017/02/03/oxfam-vite-a-rischio-con-intesa-libia_7f87b208-d149-40fe-97e2-884716863ebb.html



³⁰<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-italia-ricorso-fondi-cooperazione/>



³¹<https://www.libyaobserver.ly/news/icc-probes-libyan-coast-guard-over-alleged-attack-rescue-ngos>



³²http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/466

Sebbene i principali leader europei, riuniti il giorno seguente a La Valletta, lo abbiano salutato con entusiasmo, nelle tre pagine del testo²⁸, i diritti umani sono citati solo una volta e non emergono vincoli nei confronti della Libia riguardo il suo impegno nel rispetto e nella tutela dei diritti dei migranti²⁹. L'accordo infatti non vincola il governo libico alla firma della Convenzione di Ginevra. Questa cornice normativa avrebbe garantito a migliaia di persone di veder riconosciuti i propri diritti e permesso alle Agenzie ONU maggiore capacità di intervento.

Il governo italiano non ha potuto, saputo o voluto agire per richiedere e ottenere il soddisfacimento di questa condizione prima della firma dell'accordo. Di fatto l'accordo con la Libia favorisce l'aggiramento del principio di *non-refoulement*. Basti in questa sede riportare in merito la scheda di lettura del ricorso³⁰ presentato da ASGI avverso il decreto della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale (MAECI) che intende fornire *“Supporto tecnico del Ministero dell'Interno italiano alle competenti Autorità libiche per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso”*, in quanto gli obiettivi sarebbero *“contrari alle norme costituzionali e internazionali vincolanti”*.

Dinnanzi le coste chi non viene salvato muore in mare o viene riportato nell'incubo dei centri di detenzione libici per essere fatto nuovamente oggetto di torture, violenze, abusi sistematici. Già nel 2012 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) condannava l'Italia per avere effettuato respingimenti collettivi in mare verso la Libia, in forza dell'accordo bilaterale stipulato nel 2008, per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti (a norma dell'art. 3 della CEDU).

A sua volta, la Guardia costiera libica è indagata dalla Corte penale internazionale dell'Aja nell'ambito del fascicolo aperto per crimini contro l'umanità³¹. In un rapporto del giugno 2017 - commissionato dall'ONU e relativo alla transizione politica in Libia - si denuncia come la Guardia costiera libica «sia direttamente coinvolta in gravi violazioni dei diritti umani» dei migranti, insieme alle reti dei trafficanti e ai gestori dei centri di detenzione per migranti³².

Pur se l'Italia non ha una responsabilità diretta nell'intercettazione in mare e nel ritorno in Libia dei migranti, il sostegno del nostro paese alle attività della Guardia Costiera libica, l'appoggio alla creazione di una zona SAR libica (non riconosciuta dall'Organizzazione Internazionale Marittima³³ e poi ritirata dallo stesso governo libico), le implicazioni della guardia costiera e della marina militare italiana nel coordinamento dei soccorsi e nelle operazioni di intercettazione con la Guardia libica, potrebbero esporre il nostro paese, come "autore occulto" a rischio di condanna per violazione dei divieti imposti dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti di New York del 10 dicembre 1984, dall'art. 33 della Convenzione sui rifugiati di Ginevra del 1951, nonché agli obblighi derivanti dagli artt. 14 e 56 della Carta delle Nazioni Unite.

4.2.3 La situazione umanitaria in Libia e la risposta delle Nazioni Unite

Su una popolazione di circa 6 milioni di persone in Libia, 1,3 milioni sono considerati bisognosi di assistenza umanitaria immediata³⁴. Tra questi vi sono 45.129 tra rifugiati e richiedenti asilo registrati, di cui 6614 registrati³⁵ nel 2017, e almeno 700.000 migranti stimati³⁶, prevalentemente dall'Africa occidentale e dal Corno d'Africa. La Libia è attualmente la principale destinazione migratoria per chi transita dall'Africa subsahariana verso l'Europa, con corruzione diffusa,



³³<http://www.vita.it/it/article/2017/12/14/la-libia-fa-marcia-indietro-e-abbandona-i-soccorsi-nel-mediterraneo/145448/>



³⁴<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%20Libya%20Humanitarian%20Response%20Plan%20%28EN%29.pdf>



³⁵<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20Libya%20Flash%20Update%2019%20January%202018.pdf>



³⁶<https://m.reliefweb.int/report/2415704/libya/libya-refugees-and-migrants-access-to-resources-housing-and-healthcare-in-libya-key-challenges-and-coping-mechanisms-december-2017>



³⁷Lo stesso Roberto Mignone, Capo Missione UNHCR in Libia lo ha confermato in una audizione al Senato nel novembre scorso: http://webtv.senato.it/webtv_comm?video_evento=4213.

estorsioni e traffici di ogni tipo. La situazione che desta maggiore allarme è quella che riguarda le condizioni in cui versano la trentina di centri di detenzione ufficiali, sovraffollati, dove si dorme per terra, in condizioni sanitarie precarie, dove si verificano abusi, nonché la diffusione di centri informali nelle periferie o principalmente nella regione di Tripoli ma non solo, dove purtroppo si continuano a registrare violenze di ogni tipo³⁷. Numerose testimonianze confermano che non sia cambiato granché, nonostante le denunce di numerosi osservatori internazionali che raccontano di torture, violenze efferate e morte.

L'azione delle Agenzie delle Nazioni Unite è ancora limitata e non sembra ci siano le condizioni per un aumento della loro capacità di intervento. La risposta ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo si sta svolgendo sotto una cornice legale concordata ai tempi di Gheddafi e che limita a sette le nazionalità con le quali si può lavorare: Siria, Iraq, Palestina, Somalia, Eritrea, Sudan (solo se vengono dal Darfur) ed Etiopia (solo se Oromo). Anche la possibilità di entrare nei centri di detenzione è limitata e sottoposta ad una serie di passaggi burocratici da parte delle autorità libiche.

L'accordo che le Nazioni Unite stanno negoziando con il Governo libico per ampliare la loro capacità di intervento e per mettere in moto un meccanismo di reinsediamento per le persone che hanno ottenuto e che otterranno il riconoscimento di protezione internazionale, non affronta assolutamente la questione delle persone provenienti dall'Africa Occidentale presenti in Libia, ovvero la stragrande maggioranza dei migranti nel paese.

Essi sono destinati alla irregolarità (e quindi ancora nei centri) o ai rimpatri volontari, o in balia dei trafficanti di uomini, mentre sappiamo che nel 2016 il 39% delle persone che hanno fatto richiesta d'asilo in Italia hanno ottenuto protezione, principalmente arrivano proprio da quei paesi.

Un relativo, ma minimo, cambiamento si è avuto a seguito della denuncia dello schiavismo dei migranti. Nel novembre del 2017 la CNN ha mostrato al mondo la tratta degli schiavi che si compie in Libia, nei centri di detenzione.

Lo scandalo internazionale e l'accusa di alcuni Stati africani all'UE di avere responsabilità, seppure indirette, in merito, ha portato alla costituzione di una task force tra la stessa UE, l'Unione africana e le Nazioni Unite, che ha trattato con il governo di Al Serraj una operazione di evacuazione dei migranti dai centri di detenzione libici verso il Niger.



³⁸<http://www.unhcr.org/news/press/2018/2/5a8451f84/1000-refugees-evacuated-libya-unhcr.html>



³⁹<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Prima-evacuazione-di-162-rifugiati-vulnerabili-dalla-Libia-all-Italia.aspx>



⁴⁰https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_resettlement_and_legal_migration_en.pdf; e https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf



⁴¹La dichiarazione congiunta UE/Turchia è stata resa pubblica solamente a mezzo di un comunicato stampa (n.144/16 - <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>) apparso sul sito del Consiglio Europeo il giorno stesso, il 18 marzo 2016.



⁴²Per approfondimenti si vedano - a titolo esemplificativo, solo per citarne alcuni - i seguenti link e report di organizzazioni internazionali e locali:
- <https://pushandback.files.wordpress.com/2016/07/esperimento-grecia.pdf>



- <http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>



- <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2016/05/Chiara-Favilli.pdf>



- <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/>



- <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>



⁴³«L'accordo del 18 marzo [...] assume come suo presupposto che la Turchia possa essere considerata un Paese sicuro (come Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro ai sensi degli artt. 35 e 38 della Direttiva 2013/32/UE) anche per rimpatriare i richiedenti asilo e sollecita la Grecia a utilizzare procedure accelerate per esaminare le domande di asilo». Esperimento Grecia, 08/2016 http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_giugno_Esperimento-Grecia.pdf

Da dicembre sono iniziate evacuazioni di poco più di un migliaio di persone, soprattutto donne e bambini, da parte dell'UNHCR, e un centinaio sono state portate in Italia³⁹. Il “problema” si è però spostato in Niger: mancano posti nei centri di accoglienza, le condizioni sanitarie non sono sufficienti, e non sono chiari i passi successivi.

Queste persone dovrebbero infatti ritornare nei paesi di origine mentre ai richiedenti asilo dovrebbe essere data una destinazione sicura attraverso le operazioni di reinsediamento. Ma questo è ancora incerto. L'impegno degli Stati UE non è ancora ufficiale. Quello che è noto è che il piano di reinsediamento lanciato da Juncker ha raggiunto recentemente l'obiettivo di 50.000⁴⁰, ma continua a risultare molto lenta l'applicazione delle procedure e insufficiente il numero concesso rispetto alle richieste.

4.2.4 L'Agenda europea sulle migrazioni

La dinamica delle politiche italiane sul governo delle migrazioni in particolare con la Libia è strettamente legata a quella delle politiche europee.

A questo punto è dunque necessario allargare lo sguardo dal livello italiano a quello europeo per capire meglio la costruzione delle politiche con il Mediterraneo e l'Africa, partendo dal 2015. Il 2015 è infatti l'anno del massiccio afflusso di rifugiati in Europa, della cosiddetta “crisi dei rifugiati”.

A ben vedere siamo di fronte ad una crisi politica: la mancanza di solidarietà interna tra i paesi dell'Unione (vedi lo stallo delle operazioni di ricollocamento) e le posizioni di estrema chiusura da parte di alcuni di loro (gruppo Visegrad) hanno portato alla decisione di confinare l'invasione nelle terre di mezzo, nei paesi di transito o origine, di arginare le persone, anche a costo della violazione dei più basilari diritti umani. In tal senso, la dichiarazione UE/Turchia del 18 marzo 2016 è sintomatica⁴¹. Questo accordo – di cui si è contestata innanzitutto la natura informale e illegittima, vista la mancata approvazione da parte del Parlamento, né dell'UE, né degli SM, che non si può approfondire⁴² in questa sede, è però fondamentale poiché ha dato l'avvio alla sperimentazione di un modello⁴³ di “accordo e cooperazione” con un paese terzo e di un *modus operandi di blocco delle rotte migratorie*, che ritroveremo nelle odierne linee programmatiche e nelle politiche europee, nonché in quelle italiane nel caso della Libia, come ben rilevato in precedenza.

L'atto che costituisce il *turning point* e dà forma alla teoria che muove l'azione strategica sul tema è l'Agenda Europea sulla Migrazione, approvata il 13 maggio del 2015. Un documento politico senza carattere vincolante, una comunicazione che rappresenta in maniera chiara il nuovo indirizzo e i nuovi obiettivi istituzionali che si sono poi trasformati in atti giuridici in tempi rapidissimi, soprattutto nella sua dimensione esterna, in parte già concretizzandosi poco dopo con la nascita della Guardia Costiera Europea⁴⁴. L'Agenda si apre con un'introduzione in cui si riassume la posizione dell'UE che cerca di conservare *l'approccio storico* dell'Unione, dove si dà valore alla componente umanitaria con l'imperativo morale di proteggere persone in stato di necessità. A ciò si affianca nel resto del testo il concetto di "crisi migratoria" e si introduce il "necessario contrasto" alla migrazione perché ritenuta troppo massiccia e insostenibile.



⁴⁴I limiti operativi che caratterizzavano Frontex , che non era dotata di personale proprio e poteva agire solo dietro richiesta di uno Stato membro, ha portato l'Unione ad approvare a ottobre 2016 un rafforzamento del mandato dell'Agenzia con la creazione di una nuova Guardia Costiera Europea per assicurare un migliore controllo delle frontiere esterne (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf).



⁴⁵I due reati sono molto diversi e non necessariamente compresenti. "Per inquadrare i tratti che differenziano le due fattispecie: il traffico di migranti (smuggling) è un reato contro lo Stato, mentre la tratta di esseri umani (trafficking) è un reato contro uno o più individui, regolato dall'art. 600 del codice penale e dal Protocollo di Palermo" in <https://www.asgi.it/banca-dati/convenzione-delle-nazioni-unite-contro-la-criminalit-organizzata-transnazionale/>) che nulla ha a che vedere con il favoreggiamento, reato che può essere commesso fuori da un'organizzazione criminale e senza violazione dei diritti umani. L'art 12 del TU del 1998 è stato progressivamente modificato e sempre più aggravato in chiave punitiva. Si veda anche il rapporto del Ministero della Giustizia del 2016: <http://www.questoemilmiocorpo.org/wp-content/uploads/2016/10/Rapporto-DgStat-sulla-tratta-degli-esseri-umani.pdf>



⁴⁶Sulla criminalizzazione di migranti quali supposti scafisti si veda: <https://www.internazionale.it/video/2018/04/11/scafisti-per-forza>



⁴⁷Si veda Gatta G., Luoghi migranti. Tra clandestinità e spazi pubblici, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza 2012



⁴⁸I numeri dei corridoi umanitari sono molto bassi (la federazione delle Chiese Evangeliche tra il 2016 e l'aprile del 2017 ha portato in Italia 790 persone dal Libano) in confronto alle persone in movimento e sono completamente autofinanziati dalle organizzazioni attuatrici: <http://www.vita.it/it/article/2017/11/09/nuovi-corridoi-umanitari-contro-lecatombe-nel-mar-mediterraneo/145044/> - <http://www.nev.it/nev/2017/04/28/corridoi-umanitari-numeri-dellaccoglienza-protostante/>. Un analogo programma promosso dalla CEI (Attraverso la Fondazione Migrantes e Caritas Italiana) d'intesa con la Comunità di S.Egidio ha l'obiettivo di portare in Italia 500 profughi provenienti dal Corno d'Africa in due anni: <https://makeeuropesustainableforall.org/>



Da subito si parla delle azioni immediate per il contrasto alla migrazione (salvare vite in mare, combattere le reti di traffico, *relocation*, *resettlement*, cooperazione con Paesi d'origine e transito, approccio hotspot e finanziamenti in emergenza) e si porta a compimento lo schiacciamento⁴⁵ della categoria di *smuggling* su quella di *trafficking*, funzionale ad una progressiva criminalizzazione del viaggio non autorizzato⁴⁶ in sé – giunto, come le recenti cronache ci ricordano spesso, fino alla criminalizzazione della solidarietà e dell'aiuto umanitario - attraverso un'identificazione tra tratta e migrazione irregolare.

Assistiamo dunque alla costruzione della clandestinità come categoria⁴⁷- non giuridica - che struttura l'intera esperienza di migrazione, un immaginario che informa il viaggio sin dalla decisione di lasciare il proprio paese, per la necessità di iniziare a muoversi nell'oscurità e affidarsi a intermediari in un percorso di negazione, soprusi e mancanza di riconoscimento, determinato anche da quell'Europa che rappresenta la meta e che agisce - senza considerare canali di migrazione legale e sicura se non in maniera residuale (vedi i cosiddetti corridoi umanitari⁴⁸) - quasi esclusivamente attraverso dispositivi di controllo e repressione.

La criminalizzazione progressiva del viaggio non autorizzato ha permesso l'avallo anche da parte dell'opinione pubblica di compromessi insostenibili nel tentativo di bloccare i flussi a costo di gravissime violazioni dei diritti umani. Questo quadro è esplicitato facendo riferimento ai 4 pilastri "per gestire meglio la migrazione" contenuti nell'Agenda:

1. affrontare le "cause profonde" delle migrazioni con la cooperazione allo sviluppo nei paesi di origine secondo la condizionalità "*more for more*" e sul falso assunto "più sviluppo meno migrazione"⁴⁹;

⁴⁹Si veda ActionAid Italia, Migrazioni, sicurezza alimentare e politiche di cooperazione. Esplorare il nesso oltre le semplificazioni. https://www.actionaid.it/app/uploads/2017/10/Report_Migrazione_Sicurezza_Politica.pdf



2. sostenere con più forza i rimpatri. Nonostante la retorica umanitaria, di qui in avanti l'agenda politica sarà concentrata sulle espulsioni come fattore deterrente⁵⁰ alla migrazione irregolare, un obiettivo da raggiungere incrementando la detenzione dei migranti irregolari⁵¹;

3. salvare vite umane (si citano le operazioni Triton e Poseidon) e rafforzare il sistema di controllo delle frontiere, anche dei paesi Terzi, nonché il sistema di rilevazione (approccio hotspot) e gestione delle impronte digitali sul confine (sistema EURODAC). In tal caso la protezione sembra al più configurarsi come secondaria o a giustificazione delle politiche di esternalizzazione⁵² anche perché il salvataggio viene affidato a Frontex che ha come mandato la difesa dei confini⁵³. La protezione delle persone dai rischi del viaggio, diventa quindi un alibi per fermarle in paesi di origine e transito;

4. una forte politica europea comune di asilo per il completamento di un sistema unico, che introduce anche il concetto *scivoloso* di *paese di origine*



⁵⁰<https://concordeurope.org/2018/03/19/aid-migration-aidwatch-paper/>



⁵¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>



⁵²La Cimade, Mugreurope, Cronique d'un chantage, 2017 http://www.migreurop.org/IMG/pdf/cimade_cooperation_ue_afrique.pdf



⁵³The Guardian, EU borders chief says saving migrants' lives 'shouldn't be priority' for patrols. <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols>



⁵⁴Di questo abbiamo evidenza anche nel caso italiano, laddove nonostante non vi sia ancora una lista di paesi di origine sicuri, in virtù degli accordi intercorsi con il governo di Tunisi, i cittadini tunisini che giungono fino a noi non sono messi nella condizione di chiedere asilo e spesso sono trattenuti illegittimamente nell'attesa di essere rimpatriati, senza la possibilità di incontrare il giudice per la convalida del trattenimento. <https://cild.eu/wp-content/uploads/2018/04/Dossier-Lampedusa.pdf>



⁵⁵http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_it.htm

sicuro (come si vedrà in seguito). Infine, l'Agenda cerca di avanzare una nuova politica di migrazione legale in cui appare chiaro che spostarsi non è un diritto, neanche limitato, e che la migrazione è al massimo una risorsa economica (si parla infatti di "talenti") per l'UE e gli SM (di cui riflette gli interessi), non certo per la persona che si muove e per gli stati d'origine.

L'approccio dell'Ue e degli SM alla questione, continua a separare nettamente migrazione forzata e migrazione spontanea, contribuendo a creare, anche nella percezione sociale, una sorta di dicotomia tra i migranti. Così, se da un lato si ribadisce la necessità di rafforzare il sistema di accoglienza e protezione per chi viene classificato come migrante forzato, dall'altro si limitano le possibilità di ingresso per chi viene considerato – spesso in base a una semplice considerazione circa la nazionalità⁵⁴ – un migrante economico. Dalla disamina appena condotta risulta evidente quali rischi discendono dalla considerazione della retorica europea sulla migrazione nella declinazione degli SDG. Le politiche europee e italiane concretizzano di fatto la vaghezza dei termini degli SDG (e dei mezzi di attuazione) e la trattazione parziale della tematica migratoria in senso restrittivo, e nella direzione di una sempre maggiore contrazione dei diritti dei migranti attraverso l'esternalizzazione del controllo.

4.2.5 La moltiplicazione delle politiche di azione esterna al servizio del controllo delle frontiere e della lotta alla migrazione irregolare

L'11 e il 12 novembre 2015 i Capi di Stato e di Governo europei e africani sono tornati a incontrarsi in occasione del Summit sulla migrazione de La Valletta, a Malta, focalizzando l'attenzione sulla cooperazione per fermare le migrazioni irregolari, senza peraltro offrire alternative, e istituendo formalmente un fondo fiduciario di emergenza per l'Africa (EU Emergency Trust Fund - EUTF). Lo scopo era contribuire alla stabilizzazione della regione e a una migliore gestione delle migrazioni⁵⁵, sdoganando di fatto il principio della condizionalità degli aiuti, molto criticato dalle organizzazioni non governative e dalla società civile attiva sulle questioni di cooperazione allo sviluppo.



⁵⁶Su i Migration Compact si veda http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf



⁵⁷Seguendo detta impostazione, nel corso dell'estate del 2016 il Governo italiano ha siglato un Memoriale d'intesa con il Sudan (4 agosto 2016) che prevede la cooperazione nel controllo delle frontiere, nella lotta all'immigrazione irregolare e al traffico di persone. Gli effetti dell'accordo sono stati immediatamente visibili: poche settimane dopo alcuni migranti sudanesi sono stati prelevati a Ventimiglia e deportati a Karthoum, senza alcuna considerazione per il divieto di espulsione collettiva e il diritto a un ricorso effettivo. <http://www.vita.it/article/2016/08/24/il-caso-di-48-sudanesi-rimpatriati-dallitalia-manconi-quali-garanzie-p/140480/> - <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/memorandum-sudan-italia-analisi-giuridica/>



⁵⁸Tali Paesi sono l'Etiopia, l'Eritrea, il Mali, il Niger, la Nigeria, il Senegal, la Somalia, il Sudan, il Ghana, la Costa d'Avorio, l'Algeria, il Marocco, la Tunisia, l'Afghanistan, il Bangladesh e il Pakistan.



⁵⁹Tenendo in considerazione che anche questi sono termini volti retoricamente ad ammorbidire il messaggio verso la società civile e che si tratta sempre di forme di espulsione non liberamente scelte, il 7 marzo 2017 la Commissione raccomanda rimpatri più efficaci attraverso un'applicazione più severa della direttiva rimpatri e di estendere la detenzione ai minorenni https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_commission_recommendation_on_making_returns_more_effective_en.pdf



⁶⁰Per approfondimenti sugli accordi stipulati da Europa e Italia con i Paesi terzi: <http://www.terrelibere.org/la-mappa-degli-accordi-migranti/> - <http://www.jeanpierrecassarino.com/> (Database)



⁶¹http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_compact_en.pdf



⁶²http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_it.htm; e http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_en.htm



⁶³A titolo esemplificativo si riportano due tra i più recenti e autorevoli report: Amnesty International, Libia: un oscuro intreccio di collusione. Abusi su rifugiati e migranti diretti in Europa, 2018 http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/rapporto-libia_it.pdf ; OHCHR - UNSMIL, Abuse Behind Bars: Arbitrary and unlawful detention in Libya, April 2018 http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf. Importantissima - per l'implicazione del nostro Paese - la recente sentenza della Corte di Assise di Milano che allinea verità storica e verità giudiziaria (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/> - http://questionegiustizia.it/articolo/campi-libici-l-inferno-nel-deserto-la-sentenza-della-corte-di-assise-di-milano_03-04-2018.php -



Nell'aprile 2016 il Governo Renzi propone all'Unione Europea un patto sulla migrazione, il *Migration Compact*⁶⁶, nel quale viene ripreso il modello dell'accordo UE-Turchia del marzo 2016, proponendo nei fatti uno scambio con i Paesi africani secondo il quale l'UE garantisce investimenti, cooperazione in materia di sicurezza, promozione delle vie legali all'immigrazione - poi non incentivate - in cambio di un impegno nel controllo delle frontiere, nella gestione dei flussi migratori, nella creazione di sistemi nazionali di protezione, nel rafforzamento dei mezzi di contrasto al traffico e alla tratta di persone, il tutto «nella chiarezza negli impegni reciproci tra Unione e Paesi terzi e nell'applicazione rigorosa del principio *more for more*»⁵⁷.

A giugno del 2016 la Commissione introduce nuovi accordi di partenariato nella relazione con i Paesi terzi al fine di migliorare l'implementazione dell'Agenda europea. Nel documento vengono indicati sedici Paesi⁵⁸, con cui intraprendere prioritariamente il dialogo per migliorare la cooperazione sulla migrazione, le riammissioni⁵⁹ e i ritorni dei migranti.

Confronto e cooperazione delle forze di polizia sono in corso soprattutto con Paesi africani⁶⁰. Nell'ideazione e attuazione di tali politiche l'UE sembra prendere in considerazione solo parzialmente la natura dei Governi che guidano i Paesi partner e le conseguenze che tali accordi possono avere sulla vita dei migranti rimpatriati o ai quali viene impedito di raggiungere l'Europa⁶¹. Il più tristemente noto è sicuramente il *memorandum* d'intesa tra Italia e Libia firmato il 2 febbraio 2017, come commentato precedentemente.

Nel Marzo e Maggio 2018 la Commissione europea conferma, con le recentissime Relazioni sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione⁶², la propria impostazione retorica e palese sempre più la deriva securitaria e l'ormai quasi inesistente attenzione ai diritti delle persone: i progressi dell'attuazione si misurano solamente in base alla diminuzione degli arrivi. Mentre innumerevoli rapporti⁶³ confermano la terribile situazione in Libia.

La moltiplicazione di queste politiche si caratterizza per gli accordi di *soft law*⁶⁴, una prassi che si è consolidata in questi anni e utilizzata per *agevolare* la partnership e non sottoporsi al normale iter di approvazione e scrutinio democratico del Parlamento, nonché per stipulare intese con Paesi in situazioni instabili senza far riferimento al rispetto di convenzioni sui diritti umani. La mancata trasparenza e pubblicità degli atti risponde anche alla necessità di evitare la reazione della società civile nei paesi terzi che, confermando l'importanza della migrazione per lo sviluppo locale e per *il sistema di welfare dal basso* costituito dalle rimesse, non vede di buon occhio accordi con clausole di riammissione⁶⁵.



⁶⁴Gli accordi informali sono prerogativa delle iniziative italiane con una proliferazione impressionante di intese del genere. Per approfondimenti: Negozio, Gli accordi internazionale di riammissione dei migranti irregolari, 2017 https://www.academia.edu/34957610/Negozio_-_Gli_accordi_internazionale_di_riammissione_dei_migranti_irregolari



⁶⁵Si veda Cassarino-Giuffrè, Finding Its Place In Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission?, 2017 <https://www.nottingham.ac.uk/hrlc/documents/pb-1-finding-its-place-in-africa.pdf>. E titolo esemplificativo si riporta una notizia sull'emblematico caso della reazione della società civile maliana: <https://afrique.latribune.fr/afrique-de-l-ouest/mali/2017-01-04/accord-de-readmission-mali/ue-ibk-a-la-diaspora-je-vo-ai-compris.html>



⁶⁶Con decreto del Direttore Generale della DGIT del 5 luglio 2017 si stabilisce l'impegno e la conseguente erogazione di 50 milioni di euro all'EUTF (finestra Sahel e Lago Ciad), a favore della creazione in Niger di unità specializzate nel controllo delle frontiere, di posti di frontiera fissa o loro ammodernamento, di un nuovo centro di accoglienza a Dirkou e di una pista di atterraggio da riattivare. Lo stanziamento, oltre che riferirsi al Summit de La Valletta, è riconducibile all'Intesa Tecnica sancita fra Italia e Niger il 31 marzo 2017, che prevedeva un sostegno finanziario al fine di ridurre il transito di migranti nella regione di Agadez e nei territori settentrionali, nonché dei flussi verso la Libia. (https://ambniamy.esteri.it/ambasciata_niamy/it/ambasciata/news/dall-ambasciata/2017/06/firma-da-parte-del-ministro-degli.html). Rispetto al ruolo del Niger e alla sua importanza strategica non si può non esprimere preoccupazione per quanto sta facendo la Francia (a partire pare dal febbraio 2018) e che potrebbe essere il futuro per tutti gli SM: la selezione e l'esame delle domande d'asilo direttamente in Niger (<http://www.meltingpot.org/Avamposto-francese-nell-Hub-dei-Migranti-Africani-asilo.html#.WtHRV9NuaL8> - <https://www.ilpost.it/2018/02/26/francia-rifugiati-niger/>)



Appare chiaro, dunque, come la politica degli accordi internazionali e della condizionalità degli aiuti abbia due obiettivi a breve termine: il controllo delle frontiere e la registrazione del transito dei migranti, come mostrano i destinatari dei maggiori finanziamenti con cui si sono peraltro stipulati recenti accordi, su tutti: Libia, Niger⁶⁶, Etiopia⁶⁷ e Tunisia⁶⁸.

Accordi come quelli sottoscritti con tali Paesi non sono scollegati dunque dalla politica d'asilo europea e costituiscono la base dell'esternalizzazione non solamente delle frontiere, ma anche del diritto alla protezione internazionale (e del dovere di garantirla).

⁶⁷Oltre agli accordi bilaterali con l'Ue (dal Global Approach fino all'implementazione dell'Agenda europea sulla migrazione del giugno 2016) e, nella cooperazione con l'Italia, all'accordo quadro firmato dall'ex viceministro Pistelli nel 2013- http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pDGCS/Documentazione/Report/PaesiStream/2013-10-01_Etiopia.pdf- giova ricordare anche i tre accordi quinquennali firmati in occasione della visita nel gennaio 2015 dell'allora ministro del MAE Gentiloni in cui si esplicita, tra le altre cose, l'idea di «affrontare la questione molto sensibile per gli europei della tratta degli esseri umani e dell'immigrazione clandestina». http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2015/01/italia-etiofia-gentiloni-firma-tre-accordi-di-cooperazione.html

⁶⁸L'ultimo di un lunghissimo elenco di accordi tra Italia e Tunisia è la "dichiarazione congiunta" sottoscritta nel febbraio 2017: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2017/02/alfano-firma-dichiarazione-congiunta.html Per un approfondimento dei rapporti tra Italia e Tunisia e delle ricadute sui diritti dei migranti tunisini: <https://www.a-dif.org/2018/02/15/rimpatri-forzati-in-tunisia-quali-garanzie-il-fine-non-justifica-i-mezzi/>. Da sottolineare quantomeno la criticità della visita della delegazione del governo tunisino all'hotspot di Milo (<http://www.interno.gov.it/it/notizie/funzionari-governo-tunisino-visita-allhotspot-milo>), tanto più inquietante se si tiene conto della crescente tensione in Tunisia - https://www.huffpostmaghreb.com/2018/01/13/amnesty-international-tun_n_18985036.html - e quindi della possibile crescita delle domande di protezione internazionale dei cittadini tunisini in Italia.



4.2.6 I finanziamenti europei come moneta di scambio.

L'European Trust Fund (EUTF) e il Fondo per l'Africa (FA) italiano

Gli accordi e i partenariati che l'UE e il governo italiano promuovono si fondano su uno scambio. I finanziamenti per lo sviluppo ma anche per il rafforzamento delle strutture militari e di controllo dei governi locali, costituiscono infatti l'unico reale incentivo per convincere i paesi terzi a collaborare nella lotta contro la migrazione irregolare.

Presentato come uno strumento innovativo per una risposta flessibile, l'EUTF è il principale strumento finanziario dell'UE per operare con i partner africani nel campo delle migrazioni, agendo "sulle cause profonde" e attraverso lo sviluppo.

Oltre all'assenza di trasparenza - nella selezione, nell'assegnazione e nella valutazione dei progetti - dell'EUTF sono numerose le critiche che le organizzazioni della società civile e le Ong hanno mosso a questo strumento: dalla diversione di fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo (il 90% circa dei fondi provengono dall'Aiuto Pubblico allo Sviluppo - APS) verso obiettivi non propri (come il controllo delle frontiere, la registrazione dei transiti, i ritorni,



⁶⁹Concord - CINI, Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea, 2017 <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>. Per ulteriori approfondimenti: l'inchiesta Diverted Aid <https://innovationjournalismgrants.org/projects/diverted-aid> - La Cimade, Migreurope, Cronique d'un chantage, 2017 http://www.migreurope.org/IMG/pdf/cimade_cooperation_ue_afrique.pdf - Global Health Advocates, Misplaced trust: diverting EU aid to stop migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa, 2017 http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf



⁷⁰https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-1-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

⁷¹Il Fondo per l'Africa viene istituito con la Legge di Bilancio 2017, art. 1 comma 621, allo stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro, aggiuntivi a quelli previsti per le attività ordinarie di cooperazione allo sviluppo, il Fondo nasce con l'obiettivo di avviare "interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie". L'art. 2 comma 2 definisce Libia, Niger e Tunisia strategicamente prioritari.



⁷²Per approfondimenti si vedano i seguenti report: Focsiv, Quale futuro per il Fondo italiano per l'Africa?, 2017 <http://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2017/11/Quale-futuro-per-fondo-africa-focsiv-PB11.pdf>; ActionAid, Il compromesso impossibile. Gestione e utilizzo delle risorse del Fondo Africa, 2017 https://www.actionaid.it/app/uploads/2017/12/Fondo_Africa_II-compromesso_impossibile.pdf



etc) ad una *governance* che relega a un ruolo subordinato (meramente “di osservatori”) i paesi partner africani; all’assenza di analisi pre-progettuali, nonché degli indicatori di impatto per avere uno strumento di valutazione coerente, che insista non sulla gestione della migrazione, ma sulle esigenze delle comunità e dei paesi partner, nel rispetto del principio fondamentale dell’efficacia degli aiuti. In conclusione l’EUTF si presenta come “uno strumento politico che manda un segnale politico all’elettorato europeo: stiamo facendo qualcosa in merito all’(im)migrazione”⁶⁹, e risponde a logiche di controllo e repressione prettamente europee. L’Italia è il secondo contributore – dopo la Germania - dell’EUTF con 120 milioni di euro⁷⁰.

Attraverso l’EUTF transita anche parte dell’*italiano* “Fondo per l’Africa”⁷¹ (FA). Il 75% delle risorse è destinato a due soli paesi: Niger e Libia, cruciali nelle partenze e nel transito dei migranti, con i quali l’Italia ha stretto accordi di collaborazione bilaterale per il contrasto dell’immigrazione irregolare e del traffico di esseri umani, i rimpatri dai Paesi di transito a quelli di origine e il controllo delle frontiere. Ad essi vanno rispettivamente il 45,3 % e il 30,1% del totale delle risorse deliberate. Il restante 25% è ripartito fra altri 5 paesi, su cui dominano le risorse stanziare alla Tunisia, che ammontano a quasi il 10% del totale.

Senza entrare nello specifico di una trattazione che meriterebbe largo spazio⁷², in questa sede basti rimandare alle principali criticità – politiche, amministrative, di trasparenza e di *governance* - che sono state riscontrate nell’analisi del FA e che possono riassumersi nella riproposizione del falso binomio “più sviluppo/meno migrazioni” e dell’approccio securitario; giungendo in alcuni casi a inaccettabili e potenziali violazioni dei diritti umani, anche mediante la possibilità di sostenere Stati promotori di politiche antidemocratiche, attraverso il trasferimento diretto di risorse al bilancio settoriale dei Paesi prioritari; il finanziamento di operazioni di rimpatrio volontario assistito inaccettabili verso o da Paesi come Libia o Niger, situazioni in cui il criterio della volontarietà diventa fortemente opinabile.

In conclusione occorre almeno sottolineare che non è possibile definire il Fondo per l'Africa come uno strumento destinato inequivocabilmente alla cooperazione allo sviluppo volta alla promozione del benessere di una popolazione. Se si tratta di cooperazione, infatti, in molti casi essa è di natura giudiziaria/militare: attività quali il finanziamento di motovedette, equipaggiamenti militari per il pattugliamento, dispositivi di rafforzamento delle frontiere e la creazione di unità di guardia paiono molto distanti dai fini solidaristici della cooperazione allo sviluppo, se non addirittura in aperta contrapposizione con essi.

Il FA vede come stanziamento maggiormente critico quello alla Libia. Il rischio concreto è che i 10 milioni destinati alla Libia vadano a finanziare le attività di controllo della frontiera a sud previste dal Memorandum d'intesa Italia-Libia. Nonostante le numerosissime voci critiche rispetto allo stanziamento e all'uso del fondo, nulla pare cambiato nelle volontà politiche italiane: il FA è stato rifinanziato anche per il 2018-19 con lo stanziamento di 30 milioni, cui si sommano 55 milioni non spesi nel 2017, per un totale di 85 milioni.

4.3 Conclusioni e raccomandazioni: cambiare le politiche migratorie in coerenza con un quadro di sviluppo sostenibile più avanzato

In sintesi, per interpretare estensivamente, positivamente e in chiave più trasformativa e avanzata la presenza trasversale della migrazione negli SDG, occorrerebbe rivedere l'intero assetto delle politiche migratorie europee e italiane, e le loro connessioni con la politica estera e di cooperazione, per l'accoglienza e l'integrazione, ripensando la realtà della migrazione in chiave olistica.

Di seguito si propongono alcune piste di azione per l'Italia e l'UE:

- 1.** assicurare che le leggi europee e le legislazioni nazionali siano conformi come minimo agli standard internazionali ed europei riguardo i diritti dei migranti e dei rifugiati, che questi standard acquistino valore cogente, e che sia richiesto e rispettato lo scrutinio dei Parlamenti e la accountability verso la società civile;

- 2.** monitorare la coerenza delle politiche esterne ed interne in un approccio integrato finalizzato allo sviluppo sostenibile, eliminando tutte le norme e procedure che hanno come effetto la criminalizzazione dei migranti e di chi offre loro appoggio umanitario, rinunciando alla militarizzazione dei confini, promuovendo invece la cooperazione e la condivisione equa delle responsabilità nel governo delle migrazioni;
- 3.** assicurare che tutti i progetti adottati con il Fondo Fiduciario dell'Ue (EUTF) per l'Africa e in generale tutti i programmi di cooperazione che hanno a che fare con il tema delle migrazioni, promuovano gli obiettivi dell'Aiuto allo Sviluppo improntati sull'indice di sviluppo umano e sostenibile, basato su diritti fondamentali ed esigibili; monitorare che gli aiuti non siano strumentalizzati ai fini dell'esternalizzazione del controllo, e che le indicazioni dei principali *stakeholders*, come le popolazioni coinvolte, siano prese in considerazione prima che tali progetti siano approvati;
- 4.** assicurare che gli accordi stabiliti con i paesi partner non includano disposizioni che riducano la responsabilità dell'UE e degli Stati membri in materia di accoglienza e protezione di richiedenti asilo e rifugiati. Valutando singole richieste di asilo su base individuale, garantendo processi rapidi ed efficaci. Riformare – in chiave solidale – il regolamento Dublino in favore della possibilità di movimento sul territorio europeo, unica garanzia per lo sviluppo di un reale Sistema Comune d'Asilo Europeo inclusivo, efficace e basato sul rispetto dei diritti umani e dei rifugiati;
- 5.** implementare procedure di asilo trasparenti ed efficaci e consentire alle persone di accedere almeno agli standard minimi di vita.
Per garantire questo l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero:

 - garantire alle persone di accedere alle informazioni sui loro diritti e sul processo di asilo in una lingua che comprendono ed aumentare e migliorare l'assistenza legale;
 - migliorare le condizioni negli hotspot e nei centri di accoglienza nei Paesi in prima linea in modo che le persone possano accedere a sistemazioni appropriate, assistenza sanitaria, cibo di buona qualità, acqua e servizi sanitari;

- Utilizzare la detenzione come misura di ultima istanza che si prende solo dopo che sono state considerate tutte le alternative alla detenzione. I bambini non dovrebbero mai essere detenuti a causa del loro status o di quello dei loro genitori;
- fornire l'accesso a organizzazioni ed organismi indipendenti che possono fornire assistenza, incluso quella legale e quella psico-sociale;

6. impegnarsi, sia a livello Ue che a livello degli Stati membri, ad esaminare e adottare meccanismi per aumentare e migliorare canali sicuri e regolari per i rifugiati e migranti, aprendo a programmi di *sponsorship*, allo sviluppo di corridoi umanitari e/o di programmi di resettlement trasparenti ed efficienti,



⁷³Sono iniziati alcuni programmi di resettlement anche da Libia e Niger ma non si riscontra la necessaria trasparenza in merito alle procedure e alla selezione dei migranti che ne possono essere interessati, neanche da parte delle organizzazioni internazionali coinvolte (UNHCR e OIM). Abbiamo solo contezza di una nuova procedura di trasferimenti dalla Libia al Niger (ETM – Emergency Transit Mechanism) ma non conosciamo i termini degli accordi che pur ci devono essere tra UNHCR e governi di Libia (quello di Serraj) e Niger, né tantomeno quale sia la sorte riservata a chi non viene riconosciuto meritevole di una protezione https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/One%20pager%20-%20QIPs%20April%202018_0.pdf - <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Niger%20Operational%20Update%20-%20March%202018.pdf> . Per un approfondimento delle criticità connesse ai programmi di resettlement attualmente in essere o in procinto di essere implementati: <http://eumigrationlawblog.eu/circumventing-non-refoulement-or-fighting-illegal-migration/>



⁷⁴Sono innumerevoli i report che hanno messo in luce l'inutilità e la nocività del sistema di trattenimento per i migranti: organi istituzionali – commissioni parlamentari e per i diritti umani - a organizzazioni indipendenti o a progetti ad hoc – come themigrantfiles (www.themigrantfiles.org) che ha fatto chiarezza sul costo umano e finanziario della fortezza europa. Non si può non citare sul versante italiano la CampagnalasciteCIEntrare (<http://www.lasciatecientrare.it/j25/>); e su quello internazionale il report del Transnational Institute, Border Wars.The arms dealers profiting form Europe's refugee tragedy, 2017 <https://www.tni.org/files/publication-downloads/border-wars-report-web1207.pdf> e l'ultimo rapporto di Migreurop, Il fiorente business della detenzione dei migranti nell'Unione Europea, 2017 <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/detenzione-dei-migranti-small.pdf>



⁷⁵Abbiamo assistito nel corso degli anni a programmi di RVA che non sono mai stati valutati da organizzazioni indipendenti e i fallimenti degli stessi sono stati addotti spesso a mancanza di risorse che sono conseguentemente state stanziare. Non si prende poi in considerazione che il rimpatrio coincide con un'espulsione e può avere ricadute psicologiche e sociali – quando dietro al viaggio di una persona c'è un investimento di una comunità – che rendono difficile il reinserimento nel contesto d'origine, dove con questo termine possono indicarsi diversi gradi di frustrazione, esclusione e violenza di cui la persona può essere fatta oggetto.

e sul versante interno prevedere procedure per facilitare la regolarizzazione. Procedere alla chiusura delle strutture di detenzione amministrativa e trattenimento dei migranti perché violano gravemente la Costituzione. Riguardo i ritorni volontari assistiti è necessaria la realizzazione di una valutazione indipendente per l'accertamento dell'efficacia e dell'eticità delle procedure di reinserimento nel contesto d'origine e sull'effettiva volontarietà dei rimpatri, nell'interesse delle persone rimpatriate e nella direzione della tutela dei diritti fondamentali, soprattutto laddove si attuano in paesi instabili, in situazioni di conflitto o di governo non democratico (come Turchia, Libia e Niger);

7. impegnarsi a proteggere e far avanzare i diritti dei migranti nelle negoziazioni verso il Global Compact dell'ONU per una migrazione sicura, ordinata e regolare, e a condividere la responsabilità di ospitare e sostenere i rifugiati in patria e all'estero nei negoziati verso il *Global Compact* ONU sui Rifugiati, incoraggiando altri paesi a fare lo stesso;

8. infine è essenziale non considerare la politica sulle migrazioni e per la cooperazione come un settore a sé stante, ma profondamente integrata in una politica sociale ed economica universale contro le disuguaglianze dentro e fuori l'Italia, orientata all'*empowerment* soprattutto delle categorie sociali più vulnerabili, autoctone e migranti.

Si può dire che il fatto di non avere un SDG specifico per la migrazione può andar bene nella misura in cui si prenda atto della natura multiculturale della nostra società, affinché il perseguire gli stessi SDG sia funzionale al raggiungimento di una società interculturale europea e italiana e - coerentemente con questa considerazione - ad immaginare non dei servizi o delle azioni dedicate, bensì a beneficio di tutti i cittadini, a partire dalle comunità più vulnerabili e "periferiche" autoctone e migranti, assieme, in una visione forte di lotta alla disuguaglianza.

È altrettanto evidente che questo implica una riconsiderazione del concetto di integrazione come concetto dialogico che interessa tutte le componenti sociali e che quindi si distanzia molto dall'attuale politica europea, e italiana in particolare.

Quella degli SDG è quindi al momento un'occasione non sfruttata dai governi degli SM che sembrano più impegnati in un approccio securitario/escludente che in uno inclusivo e pronto a valorizzare le opportunità che accompagnano la sfida dell'accoglienza.

La visione securitaria deve lasciare il posto a una visione fondata sullo sviluppo sostenibile affinché muoversi possa tornare ad essere considerato un diritto e le persone che decidono di farlo, possano mettersi in cammino *per loro libera scelta*⁷⁶.



⁷⁶Migration should be a choice, not a necessity, è quanto affermato nel 43esimo paragrafo della New York declaration for refugees and migrants, adottata nel settembre del 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

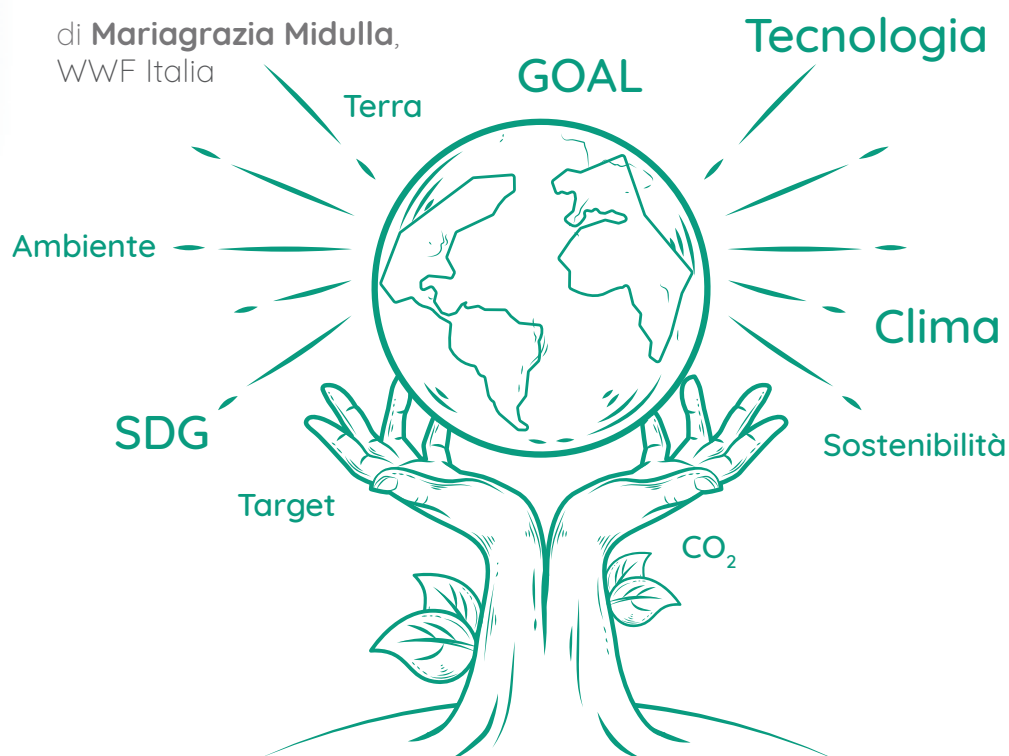


5. Giusta transizione

5.

La Giusta Transizione

di **Mariagrazia Midulla**,
WWF Italia



Introduzione

Il dibattito e i negoziati delle Nazioni Unite sugli obiettivi di sviluppo sostenibile¹ (*Sustainable Development Goals*, SDG) e quelli sull'accordo di Parigi sul Clima² si sono sviluppati parallelamente e i due strumenti sono stati approvati nello stesso anno (2015). Questa circostanza non è affatto casuale perché l'intreccio tra i fattori ambientali, sociali ed economici sono alla base sia delle crisi attuali che della possibilità e speranza di superarle.



¹<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>



²<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>



³<http://iltirreno.gelocal.it/massa/cronaca/2015/07/21/news/massa-nube-tossica-farmoplant-1.11811713>



⁴<http://www.linkiesta.it/it/article/2012/08/18/la-barbarica-industrializzazione-dellilva-secondo-cederna/10579/>

Siamo, inoltre, alla vigilia comunque di una grande trasformazione, una rivoluzione che in ogni caso non sarà solo tecnologica -basti pensare all'impatto sociale e politico dell'automazione-, ma che rischia di lasciare intatti i problemi attuali, dall'impatto esponenziale del cambiamento climatico a quelli altrettanto devastanti della ingiustizia sociale ed economica che minano le relazioni tra le persone, le comunità e gli Stati, nonché il tessuto sociale in quanto tale. Senza contare i nuovi potenziali problemi all'orizzonte, dall'occupazione alla ulteriore scomparsa degli spazi (e della sfera) pubblici, solo per citarne alcuni.

Dal presupposto che occorra avere una visione sistemica dei problemi e delle soluzioni, discende la necessità di un approccio che esalti le interrelazioni tra obiettivi e target, favorendo le sinergie e i co-benefici delle azioni e ne tragga il potenziale "trasformativo" che altrimenti rischia di perdersi in un elenco di target non certo tutti dello stesso tenore e della stessa potenzialità.

Purtroppo, spesso si ha la tendenza a isolare e "scegliersi" gli obiettivi, ma questo vuol dire contravvenire ai principi base dello sviluppo sostenibile, le connessioni. Esistono invece filoni trasversali che favoriscono una visione e un'azione d'insieme: la giusta transizione è uno di questi.

Se guardiamo alla storia anche solo italiana degli ultimi decenni, sul territorio molto spesso le relazioni tra lavoratori e cittadini abitanti nelle zone circostanti una centrale o una fabbrica sono state di contrapposizione netta, molto spesso proprio sui temi della salute e dell'ambiente, dalla Farmoplant³ di Massa Carrara all'Ilva di Taranto⁴. Sulla carta, i lavoratori sono le prime vittime delle produzioni insalubri, e uno dei filoni da cui è nato il movimento ambientale in Italia deriva proprio dalle ricerche, e dalle battaglie, sulla salute in fabbrica, a partire dalle elaborazioni di Giulio Maccacaro e molti altri, raccolti nella rivista Sapere⁵ e poi, dal 1983 al 1988, nella rivista Scienza/Esperienza.

L'articolo di Antonio Cederna induce a riflessioni che vanno ben oltre la sola realtà di Taranto.
⁵<https://sapere.galileonet.it/>



Nella realtà, quasi sempre le vertenze sulla salute (e sull'ambiente) si sono successivamente tradotte in pesanti ricatti occupazionali che hanno determinato una frattura tra fabbrica (e lavoratori) e territorio. Proprio a Taranto, recentemente, si è tentato di superare questa frattura, riscontrando comunque continue e insuperate difficoltà nel coniugare due bisogni/diritti (lavoro e salute) considerati dalle due parti come “non negoziabili”.

Analogia situazione si era creata nel corso della prima, vera e propria vertenza nazionale: quella sul carbone in Gran Bretagna, negli anni '80, che vide contrapposti i minatori, guidati dal sindacalista Arthur Scargill, e il governo di Margaret Thatcher che voleva liquidare uno dei settori di monopolio statale in nome delle politiche neoliberiste delle quali fu paladina. Già allora il ruolo del carbone era in declino, ma certo il passaggio non fu né giusto, né indolore. In ogni caso, la difesa strenua del carbone che tanti danni aveva provocato alla salute dei minatori e delle loro famiglie – basti ricordare i romanzi di Cronin, medico scozzese che aveva studiato gli effetti deleteri della polvere di carbone – altamente inquinante per la popolazione e, si cominciava a capire, letale per il clima globale, fu intrecciata alla battaglia contro l'affermazione dell'allora nuovo modello thatcheriano. Non siamo certo in grado di dire se una trattativa sulla riconversione sarebbe stata possibile, probabilmente i tempi non erano maturi e il governo di Margaret Thatcher non aveva interesse a riconoscere i diritti e la rappresentanza sindacale. Certo, l'elaborazione di proposte per la Giusta Transizione è il segno di quanta strada si sia fatta da allora nel tentativo di superare gli steccati di allora.

Una considerazione banale, ma da tener presente nella retorica nostalgica che spesso sentiamo richiamare, è quella che l'ingiustizia sociale non nasce con la transizione energetica, ma la precede; è dalla ferma convinzione che l'equità sociale sia una componente indispensabile della sostenibilità ambientale che



⁴<https://www.theclimategroup.org/what-we-do/news-and-blogs/there-are-no-jobs-on-a-dead-planet-sharan-burrow-international-trade-union-confederation>

il concetto di giusta transizione trova cittadinanza piena anche nell'ambito delle organizzazioni che operano per la tutela della natura e dell'ambiente. La transizione energetica, e più in generale l'economia verde e rigenerativa, devono quindi costituire un'occasione non solo per minimizzare l'impatto sociale del cambiamento, ma per costruire un mondo dove al benessere diffuso non corrisponda il consumo insostenibile e lo spreco di risorse naturali, nonché si ponga fine alla compromissione di quei sistemi naturali che sostengono, tra l'altro, proprio il benessere umano.

Il concetto di "*Just Transition*" nasce negli Stati Uniti negli anni '90, ma prende piede con l'incontro tra i sindacati e il movimento ambientale, quindi con la necessità di integrare la questione ambientale con quelle sociali ed economiche. Alcuni anni prima della conferenza di Copenaghen del 2009 che avrebbe dovuto approvare l'accordo globale sul clima, e non lo fece, le organizzazioni sindacali internazionali cominciarono a seguire sistematicamente i negoziati in sede ONU. All'inizio, le relazioni dei sindacati con le ONG piccole e grandi che seguivano i negoziati già da Rio de Janeiro, vale a dire dal Summit che nel 1992 approvò la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico, non furono precisamente facili. Via via, dentro e fuori i negoziati internazionali sul clima, la riflessione e le interazioni si sono moltiplicate, sino ad arrivare a una vera e propria convergenza, efficacemente riassunta dallo slogan coniato da Sharan Burrow, la Segretaria Generale dell'ITUC (la Confederazione sindacale internazionale) secondo cui "non esistono posti di lavoro su un Pianeta morto"⁶.

Si arrivò così al preambolo dell'Accordo di Parigi, dove si riconosce l'importanza della Giusta Transizione con le parole "Tenendo conto degli imperativi di una transizione giusta per la forza lavoro e della creazione di posti di lavoro decorosi e di qualità, in linea con le priorità di sviluppo definite a livello nazionale". E' un primo passo, rilevante, ma insufficiente se dovesse rimanere solo dichiarazione di principio.

5.1 Cosa è la Giusta Transizione e come si sta definendo

“La transizione giusta è un processo che produce piani, politiche e investimenti che portano a un futuro in cui tutti i posti di lavoro siano ‘verdi’ e decenti, le emissioni di gas serra siano a carbonio zero, la povertà sia sradicata e le comunità siano fiorenti e resilienti. La transizione è basata sul dialogo sociale tra lavoratori e i loro sindacati, i datori di lavoro e spesso i governi”: così recita il Centro per la Giusta Transizione⁷ recentemente fondato dai sindacati internazionali.

E' facile comprendere, quindi, che la definizione abbraccia un complesso di azioni, fondate sulla partecipazione, e mette in relazione diversi Obiettivi (SDG) e target per lo sviluppo sostenibile, quantomeno il *Goal 3* (Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età); il *Goal 7* (Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni); il *Goal 8* (Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti); il *Goal 13* (Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze). In realtà la Giusta Transizione, specie se non vista come strumento meramente economico per affrontare le emergenze, ma come strumento strategico, abbraccia quasi tutti gli SDG.

Scopo della giusta transizione, infatti non deve essere (solo) quello di evitare i conflitti sindacali e sociali, ma di consentire al nuovo modello di economia decarbonizzata di esplicitare tutte le proprie potenzialità nell'ambito dello sviluppo sostenibile. In questo senso potrebbe essere estesa non solo all'ambito del lavoro, ma anche agli altri aspetti sociali e di benessere diffuso e, quindi, a un più ampio processo partecipativo che ponga in comunicazione diversi livelli e diversi attori sociali, aiutando anche a colmare il gap tra politiche globali e politiche, realtà e impatti locali.



⁷<http://www.just-transition.info/>

⁸World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs

⁹I servizi ecosistemici sono i benefici derivanti dalle funzioni degli ecosistemi che sostengono la vita e l'attività umana nel loro complesso, vitali per il benessere e lo sviluppo economico e sociale (dall'aria all'acqua, al cibo, ecc.).

Secondo il rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization - ILO) "*World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*"⁸, l'adozione di politiche di promozione di un'economia ambientalmente sostenibile potrebbe creare 24 milioni nuovi posti di lavoro nel mondo entro il 2030, compensando la prevista, contemporanea perdita di 6 milioni di posti di lavoro. I nuovi posti di lavoro verranno creati adottando modelli sostenibili nel settore energetico, in particolare attraverso cambiamenti e nuove combinazioni di diversi tipi di energia, l'uso di veicoli elettrici e il miglioramento dell'efficienza energetica nel settore dell'edilizia.

Il rapporto sottolinea anche che un ambiente salubre e i servizi correlati (i servizi ecosistemici⁹) sostengono ben 1 miliardo e 200 mila posti di lavoro e che l'economia verde può consentire a milioni di persone di superare la povertà e fornire migliori mezzi di sussistenza anche alle generazioni future. Si invitano anche i paesi a intraprendere azioni urgenti per formare i lavoratori nelle competenze necessarie alla transizione verso un'economia più verde, assicuri la protezione sociale che faciliti la transizione verso i nuovi posti di lavoro, contribuisca a prevenire la povertà e riduca la vulnerabilità delle famiglie e delle comunità.

Una buona notizia, che fa sperare che la questione non rimarrà tra gli enunciati di principio, è la nuova piattaforma lanciata alla fine del 2017 dalla Commissione dell'Unione Europea (Ue) per facilitare lo sviluppo di progetti e strategie a lungo termine nelle regioni del carbone, con l'obiettivo di avviare il processo di transizione e rispondere alle sfide ambientali e sociali: importante l'intenzione di collegare le parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale per promuovere la transizione verso l'energia pulita concentrando maggiormente l'attenzione su equità sociale, trasformazione strutturale, nuove competenze (formazione) e finanziamenti.

5.2 Esperienze concrete

Partendo dal presupposto che non esiste e non può esistere un modello unico di giusta transizione, si stanno cominciando a studiare le esperienze concrete esistenti, per esempio l'abbandono del carbone nella Ruhr (in Germania).

La transizione è avvenuta alla fine di un processo di pianificazione a lungo termine, supportato finanziariamente a livello nazionale e regionale. Negli anni '50, più di 500.000 persone erano impiegate nell'industria delle miniere di carbone nell'intera regione. Dopo la crisi del carbone e dell'acciaio del 1957-58 e il consolidamento delle industrie minerarie negli anni '60, il numero di dipendenti crollò a 180.000, poi a 80.000 sino ad arrivare a meno di 8.000 nel 2017. Nel frattempo, nel periodo 1960-2015 l'industria del carbone ha ricevuto 126,6 miliardi di euro di sussidi. Nel 2007, però si decise finalmente di eliminare gradualmente il carbone in modo socialmente accettabile entro la fine del 2018. Per garantire che nessuno dei circa 37.000 minatori sarebbe stato lasciato indietro nel processo di transizione della durata di 11 anni, sono stati spesi 17 miliardi per regimi pensionistici anticipati per i più anziani, nuove opportunità per i più giovani e per far fronte ai cosiddetti costi "eterni", che ammontano a circa € 220 milioni all'anno, in particolare per le spese per far fronte alle conseguenze degli scavi della miniera e al dissesto del territorio .

Trasformare un grande settore dell'economia come l'industria carboniera è stato complesso e ha richiesto un periodo molto lungo, un tempo che oggi non abbiamo più. Il processo di negoziazione è stata la parte più difficile e complessa della transizione. Dalla esperienza della Ruhr si possono trarre alcune lezioni:

1. è indispensabile la pianificazione strategica.

Il cambiamento non può avvenire da un giorno all'altro e deve impegnare più Governi: da quello nazionale a quelli locali;



¹⁰<http://www.just-transition.info/just-transition-is-possible-the-case-of-ruhr-germany>



¹¹<http://stopcarbone.wwf.it/>

¹²La Strategia Energetica Nazionale (SEN) approvata alla fine del 2017 ha dichiarato l'obiettivo politico di uscire dalla produzione elettrica da carbone entro il 2025, ma mancano i necessari provvedimenti attuativi



¹³<http://openarchive.enea.it/handle/10840/8596>

2. è necessario il coinvolgimento degli stakeholder;
3. vanno individuate le risorse necessarie. A livello europeo, i sindacati chiedono l'istituzione di un Fondo per la transizione giusta.;
4. va perseguito lo sviluppo sostenibile a 360°. Non solo la sostituzione di una tecnologia con un'altra dello stesso segmento, ma la pianificazione di nuove attività economiche sostenibili: per esempio, a Essen la miniera di carbone di Zollverein è entrata a far parte del patrimonio mondiale dell'UNESCO come parte del processo di transizione. Dal 2001 ospita attività culturali e altre attività all'aperto con oltre un milione di visitatori all'anno.¹⁰

In Italia, nel quadro della campagna¹¹ per l'uscita dal carbone entro il 2025¹², tenendo conto del fatto che ben tre centrali a carbone erano in Liguria (Genova, La Spezia e Vado Ligure), il WWF ha commissionato all'ENEA uno studio per individuare le possibilità di sviluppo "verde" e a carbonio zero della regione, sostanzialmente depressa dal punto di vista produttivo e occupazionale¹³. Secondo il report, l'insieme delle proposte consentirebbe alla Liguria di ridurre di circa 6 milioni di tonnellate annue le emissioni di CO₂, di fatto dimezzando le emissioni pro-capite, portandole cioè a circa 3,6 tonnellate di anidride carbonica equivalente (tCO₂eq), rispetto alla media nazionale attuale che è di circa 7,1 tCO₂eq. Nel contempo, nei soli settori delle fonti rinnovabili e della riqualificazione energetica degli edifici si potrebbero creare, come valore medio on 15 anni, 4.262 nuovi posti di lavoro, che salgono agli oltre 4.500 totali includendo il settore dell'accumulo elettrico.

Questo studio ha favorito l'interlocuzione tra soggetti diversi, in particolare con i sindacati regionali e locali—prima il confronto, dialettico ma concorde nei principi, avveniva soprattutto a livello nazionale. I lavoratori erano infatti coscienti del fatto che rinviare la chiusura delle centrali non dà certo assicurazioni di mantenere il posto di lavoro più di quale mese o anno, specie nell'indotto.

Tuttavia, nonostante l'adesione a parole sia della Regione che di qualche Comune (segnatamente quello di La Spezia), non si è fatto alcun passo concreto in avanti, dovendo poi ricominciare tutta l'interlocuzione con il cambiamento della amministrazione comunale.

Il dialogo tra il WWF e i sindacati locali ha evidenziato che il terreno comune è la spinta all'azione immediata, dopo l'identificazione dei progetti e delle misure alternative. E' opportuno sottolineare che quando non sono state formalizzate procedure di chiusura anticipata, a fronte di contestazioni da parte della popolazione e delle associazioni ambientaliste su Autorizzazioni Integrate Ambientali non in linea con le politiche anti-inquinamento e con le politiche climatiche, l'esito è spesso stato la chiusura comunque dell'impianto, per intervento della magistratura o per decisione dell'azienda resa inevitabile dal contesto nazionale, europeo e degli investimenti (si veda Porto Tolle¹⁴), con impossibilità di contrattare il futuro dei lavoratori, soprattutto dell'indotto. Anche quando sono state avviate trattative a livello regionale oppure comunale (per esempio a La Spezia) i tempi lunghi e il cambio delle amministrazioni non hanno certo aiutato la concretezza e la decisione, e spesso l'attenzione degli amministratori si è polarizzata più sul futuro dell'area che sul futuro dei lavoratori.

La Strategia Energetica Nazionale del 2017 affronta le ricadute occupazionali della transizione solo verso la fine¹⁵, pur non parlando esplicitamente di transizione giusta; lo fa, però, con considerazioni molto generiche, riconoscendo che i dati sono insufficienti e limitandosi per lo più a fotografare l'esistente.



¹⁴<http://www.wwf.it/?10780>



¹⁵http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf - pag 271-286



¹⁶http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf



¹⁷<https://www.unric.org/it/agenda-2030/30812-obiettivo-16-pace-giustizia-e-istituzioni-forti->

E' ben chiaro che l'importanza del tema e il ruolo che la politica deve svolgere non è stato colto, tant'è che si accenna ai problemi possibili con la chiusura del carbone e non si coglie nemmeno l'imminenza di problemi di ben più vasta portata, per esempio nel settore dei trasporti.

La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, invece, affronta solo per titoli la questione della transizione energetica e dei problemi connessi.¹⁶

5.3 Conclusioni e raccomandazioni

Forse l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile che viene in mente con più forza nel tirare le fila della questione è il 16, e in particolare i target contro la corruzione, per istituzioni efficaci e trasparenti, per la partecipazione ai processi decisionali.¹⁷ Le istituzioni pubbliche, in quanto garanti dell'interesse collettivo, devono oggi riconoscere che la transizione energetica, e non solo energetica, è in corso e va velocissima, e che è indispensabile accompagnarla con misure che aiutino a dispiegarne tutte le potenzialità sul piano economico, sociale e ambientale. Questo vuol dire cercare di fare sistema, ritagliare un ruolo e un'identità futura per il Paese, ma anche assicurare una minimizzazione degli impatti sociali negativi e la massimizzazione di quelli positivi. Il ruolo di visione, programmazione e accompagnamento del governo nazionale, come quelli delle Regioni e dei Comuni, sono indispensabili, in un clima di collaborazione tra ministeri e istituzioni diverse. Quello cui abbiamo assistito per anni, le trattative in emergenza per salvare posti di lavoro quasi già condannati, dovrebbero diventare un ricordo del passato, mentre da subito occorre pensare alle nuove esigenze formative, a cominciare dalla normale carriera scolastica, ai vuoti da colmare, alle professionalità necessarie nel futuro. Se questo ruolo delle amministrazioni pubbliche non venisse recuperato velocemente, le conseguenze negative colpirebbero tutti, dai lavoratori alle comunità locali e nazionali, alle aziende stesse. Il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'indicare con chiarezza la visione e gli ambiti futuri e per fare sistema sono spesso invocati dalle aziende, almeno da quelle che non intendono dormire sui vantaggi acquisiti: la giusta transizione dovrebbe anche "testare" la loro sincerità.

In Italia un esempio, per ora negativo, da tener presente è quello del Sulcis. Laddove i fondi (tantissimi) non hanno determinato la crescita di un tessuto produttivo improntato all'economia verde, mentre si è continuato a blaterare di costruzione di nuove centrali a carbone, addirittura auspicando l'adozione del cosiddetto "carbone pulito" (un ossimoro che continua a girare, nonostante i sistemi di cattura e stoccaggio del carbone si siano dimostrati largamente anti-economici e non siano usciti dalla fase della costosissima sperimentazione), e nel contempo il denaro pubblico si è disperso in molti rivoli di spesa, in modo per lo più inconcludente¹⁸. Sergio Rizzo, già giornalista del Corriere della Sera e oggi a Repubblica, ha calcolato nel 2014 che se la Carbosulcis avesse dato 7.300 euro per 13 mensilità a ciascuno dei 444 dipendenti "sopravvissuti" avrebbe chiuso il 2012 con perdite inferiori a quelle registrate.

Al di là delle velleità che hanno impedito di cambiare radicalmente strada, sapendo benissimo che il carbone del Sulcis è ad altissimo tenore di zolfo e quindi non si potrebbe bruciare nemmeno se si volesse, è di tutta evidenza che in questo territorio si è fatto l'opposto di quello che si dovrebbe per perseguire la giusta transizione: non c'era una visione, non si è fatta alcuna strategia e programmazione, si sono distribuiti soldi a pioggia.

Senza una visione di insieme, la giusta transizione non funziona. Non solo: le istituzioni pubbliche devono operare perché la costituzione di fondi per la giusta transizione non si traduca in nuove forme di compensazione surrettizia verso gli inquinatori o gli ex inquinatori ma in reali alternative e riconversioni con benefici per i lavoratori e le comunità. Se i fondi destinati ad attutire l'impatto sociale della transizione alimentassero la corruzione o il parassitismo da parte delle imprese incapaci di rinnovarsi, ovviamente otterrebbero l'effetto opposto, vale a dire la disgregazione e l'ingiustizia sociale.

Come detto, non sempre è facile coniugare situazioni locali e principi generali, ma questo è il valore aggiunto della Giusta Transizione, dovrebbe aiutare a risolvere lo scollamento nelle comunità locali, tra lavoratori e popolazioni che subiscono danni alla salute a causa dell'inquinamento, e rispetto a quelle nazionali e a livello internazionale.



¹⁸<http://www.regione.sardegna.it/pianosulcis/piano/>

Un aspetto che non va assolutamente sottovalutato è quello della formazione: se è vero che i curriculum scolastici non devono tener conto solo del rapporto col mondo del lavoro, ma delle necessità di educazione alla cittadinanza critica, è però molto preoccupante che attualmente manchino percorsi formativi per i lavori e le professioni nell'ambito della transizione energetica e digitale. Nel disegnare la risposta alle nuove domande, occorre considerare anche la riconversione formativa delle professionalità esistenti.

Nella contrattazione è essenziale che anche per le organizzazioni sindacali e i lavoratori, gli obiettivi ambientali divengano parte integrante delle propria visione e delle proprie richieste: se tali obiettivi vengono percepiti come rinunciabili, i primi a perdere capacità contrattuale e di alleanza con la popolazione sarebbero proprio i lavoratori.

Abbiamo più volte citato la questione dei fondi: sempre utile ribadire che occorre fare in modo che ogni singolo euro destinato a sostenere la transizione, incluso il lato dell'equità sociale ma non solo, giunga a destinazione. E' di tutta evidenza che proprio per assicurare che la transizione sia giusta e vera, i fondi per il lavoro devono essere integrati a quelli per lo sviluppo nuovo e sostenibile (a partire dal sostegno, anche indiretto, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica). Una delle maggiori potenzialità degli SDGs è quella di favorire la massima efficacia nell'utilizzo dei fondi attraverso interventi sinergici e integrati. Tuttavia, possono esserci regioni e settori che necessitano di speciali interventi, che però mai dovrebbero essere visti in modo isolato: al momento, il meccanismo più sicuro ed equo appare quello di reperire i fondi attraverso il pagamento delle quote di CO₂ dell'*Emission Trading Scheme*, fondi che potrebbero essere rimpinguati da un prezzo minimo del carbonio se finalmente si metterà mano al sistema e si renderà davvero efficace.

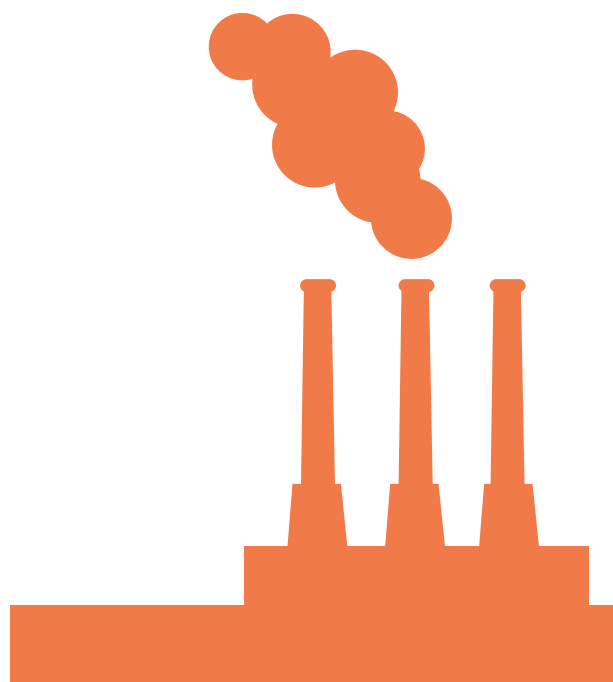
Finora si sono affrontati problemi in buona sostanza limitati. E però la questione è molto più "pesante" in Paesi come la Germania e la Polonia, per citarne solo due. Il carbone ha visto nel corso degli anni ridimensionare il proprio ruolo in quasi tutta Europa, anche se i tentativi di riportarlo in auge sono costanti.

Ma quando si parla della dismissione di alcune tecnologie (per esempio il diesel) e la riduzione dell'uso del petrolio, ci si riferisce a circa due milioni di lavoratori a livello mondiale (cifra compensata dal potenziale passaggio alle nuove tecnologie nello stesso settore), è evidente che si apriranno problemi sociali che non è possibile non affrontare con lungimiranza strategica e tempestività.

Un'ultima, ma importante annotazione: tutte le esperienze che chi scrive conosce insegnano che rinviare la transizione non fornisce più tempo per applicare criteri di equità, ma favorisce solo l'inazione, conducendo a esiti invariabilmente drammatici, vale a dire chiusure improvvise delle attività e licenziamenti definitivi: su questo terreno di ulteriore avvicinamento tra salvaguardia occupazionale e trasformazione produttiva tutti gli interlocutori dovrebbero inoltrarsi velocemente.

La Giusta Transizione, nonostante il termine cominci a girare, è sostanzialmente ancora un libro bianco sul quale occorre scrivere riflessioni, approfondimenti ed esperienze concrete e duplicabili, nonché bilanci negativi e passi da evitare.

Essa offre ai Governi e alle istituzioni locali l'opportunità di risolvere tre sfide chiave contemporaneamente: cambiamenti climatici, crescente disuguaglianza e inclusione sociale. Per arrivare a questo risultato, però, occorre avere prima di tutto la capacità di pensare e disegnare il futuro.



dialogo sociale, investimenti,
politiche coerenti, posti di lavoro,
diminuzione gas serra,
comunità resilienti,
verde urbano



6. Commercio delle armi

6.

Sviluppo sostenibile, pace e commercio delle armi: costruire una prospettiva di sviluppo coerente

di Massimo Pallottino,
Caritas Italiana



Introduzione

Le tensioni che attraversano il mondo attuale mettono l'umanità di fronte alla necessità di costruire una reale convergenza di carattere 'trasformativo'. Diversi elementi suggeriscono infatti come non sia realistico puntare a soluzioni blandamente incisive: lo stato del pianeta, le sfide del cambiamento climatiche, l'amplinarsi della forbice della disuguaglianza, il ripetuto verificarsi di crisi finanziarie 'sistemiche', il regredire – almeno negli ultimissimi anni – dei risultati già acquisiti in tema di lotta alla fame. Tutti questi elementi rappresentano la 'trama' della storia del mondo che abitiamo, a cui difficilmente si può pensare di contrapporre un 'ordito' fatto di piccoli miglioramenti, talvolta solo temporanei, che sembrano in molti casi non avere altro effetto di spostare la nostra attenzione dai macro-fenomeni di evidenza ampia e difficilmente

¹Stockholm international peace research institute, sipri yearbook 2017: armaments, disarmament and international security, 2017.

contestabile, a dettagli e micro-movimenti, catturati da indicatori che peraltro non sempre sono in grado di mantenere una promessa di reale efficacia nel misurare i fenomeni per cui essi sono costruiti. Tale considerazione non ha certo lo scopo di decretare 'tout court' l'inutilità di un paziente lavoro su singoli elementi del *framework* proposto dall'Agenda 2030. Tale lavoro è importante e necessario. Allo stesso tempo è però necessario mantenere un alto grado di attenzione sulle grandi questioni prioritarie e sugli elementi di connessione, attraverso cui gli aspetti particolari esercitano il loro effetto sulle vite concrete delle persone.

Tra gli elementi che caratterizzano il mondo contemporaneo, c'è senz'altro quello relativo ai conflitti che attraversano il pianeta, in una situazione che Papa Francesco ha sintetizzato con l'efficace espressione di 'terza guerra mondiale a pezzetti'. Secondo il SIPRI¹, la situazione attuale è segnata da un peggioramento di tutti gli indicatori con un aumento dei livelli di spesa militare, di commercio di armi, del numero di conflitti violenti. Anche la tecnologia militare è in continuo avanzamento.

Esiste però in questi dati un elemento di forte tensione e contraddizione: l'industria militare rappresenta da sempre un elemento di forte impulso allo sviluppo economico immediato. Costruire e commerciare armi è da sempre un ottimo affare, sia che si tratti di fabbricare armi convenzionali che di sviluppare la ricerca su nuovi e sofisticati armamenti. E tutto questo viene fatto anche se i 'benefici' immediati della produzione e del commercio delle armi nascondono costi in termini sociali e umani, così come dilemmi di carattere etico, pure laddove si operi in un contesto di 'legalità formale'. Tali dilemmi assumono carattere tanto più lacerante, quanto più i benefici derivanti da produzione e commercio di strumenti di morte non ricadono su astratti e per certi aspetti inarrivabili 'trafficcanti', che nessuno avrebbe in linea di principio difficoltà a censurare e contrastare con durezza.

La produzione di armi può infatti avvenire anche in territori duramente colpiti dalla crisi economica e dai processi di deindustrializzazione, rappresentando (o venendo percepita) in alcuni casi come l'unica risorsa in grado di dare lavoro.

E' possibile tralasciare tali questioni quando si parla di 'sviluppo sostenibile'? Oppure, detto in altri termini, può essere considerato realmente sostenibile un modello di sviluppo economico che non tenga conto delle ricadute, anche in termini ampi, delle attività che generano posti di lavoro, anche nel caso di comunità duramente colpite dalla crisi economica e che da queste attività essa traggono il reddito necessario a vivere? Tale dilemma si applica in particolare alla questione della produzione e del commercio delle armi; ma deve essere posta in termini assai più ampi, riflettendo sulle tensioni che possono esistere tra attività economiche 'legali' e i loro effetti in termini di 'bene pubblico' sia al livello locale che a livello globale.

6.1 L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: pace e controllo degli armamenti

L'idea di 'sviluppo sostenibile' è radicata in un lungo dibattito globale che sin dagli anni '80² aveva trovato formale espressione in un concetto di sviluppo al cui interno, in modo inscindibile, dovevano trovare spazio gli elementi di sostenibilità economica assieme alla necessaria presa in carico della finitezza della biosfera (sostenibilità ambientale) e dei diritti di tutte le donne e gli uomini che abitano il pianeta (sostenibilità sociale). Tale definizione non aveva mai però trovato una espressione di reale consenso globale fino alla dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del settembre 2015, con cui venivano adottati gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*sustainable development goals*: SDG). La sintesi emersa in quell'occasione rappresenta un passaggio importante anche se non privo di alcune tensioni significative: è rilevante il fatto che tutti i membri della comunità globale si impegnino su un'agenda che non vincola solo i paesi cosiddetti 'in via di sviluppo', ma che richiede un impegno diretto da parte di tutti i paesi. Allo stesso tempo però è difficile riconoscere nell'Agenda 2030 una prospettiva realmente incisiva. L'assenza di un riconoscimento condiviso delle cause alla radice della situazione attuale è una delle ragioni per le quali è possibile ritrovare all'agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dalle Nazioni Unite elementi di segno abbastanza diverso: da elementi che sembrano giustificare sostanzialmente una conferma del sistema economico-finanziario attuale, venata da sfumature

²WCED World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1987.

orientate ad un più o meno blando miglioramento possibile; ad una prospettiva decisamente più radicale, che riconosce nel sistema attuale nel suo insieme la fonte degli attuali squilibri, e che sostiene la necessità di un suo superamento abbastanza radicale.

BOX 6.1: OBIETTIVO 16 - I TARGETS

- 16.1** Ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato
- 16.2** Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti
- 16.3** Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti
- 16.4** Entro il 2030, ridurre in maniera significativa il finanziamento illecito e il traffico di armi, potenziare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato
- 16.5** Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme
- 16.6** Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti
- 16.7** Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli
- 16.8** Allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni di governance globale
- 16.9** Entro il 2030, fornire identità giuridica per tutti, inclusa la registrazione delle nascite
- 16.10** Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali
- 16.a** Consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza e per combattere il terrorismo e il crimine
- 16.b** Promuovere e applicare leggi non discriminatorie e politiche di sviluppo sostenibile



L'enfasi sulla misurabilità dei target e degli obiettivi previsti è dettata dal tentativo di ottenere una lettura trasversale e globale dei percorsi di sviluppo sostenibile. Ma se da una parte tale approccio rischia di sottostimare la necessità di una sensibilità 'locale' (che potrebbe benissimo non collimare perfettamente con gli 'obiettivi globali'), dall'altra definisce un orizzonte di elementi 'pertinenti' che rischiano di non rappresentare appieno quanto invece emerge da una lettura di insieme.

Così ad esempio l'obiettivo 16 è dedicato alla promozione di società pacifiche ed inclusive ai fini dello sviluppo sostenibile, e si propone inoltre di fornire l'accesso universale alla giustizia, e a costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli. Se da una parte è certamente importante che queste tematiche siano rappresentate in un obiettivo di sviluppo sostenibile, l'analisi dei target in cui esso è articolato esprime con chiarezza la compresenza di temi anche relativamente diversi, solo molto parzialmente riferibili alla questione del conflitto violento e del commercio delle armi³. Si tratta in particolare del target 16.1, che viene misurato attraverso quattro distinti indicatori, uno dei quali è definito in termini di 'morti verificatesi in relazione a conflitti per 100.000 abitanti, per sesso, età e causa di morte (16.1.2)'; e del target 16.4, dal contenuto estremamente eterogeneo, in cui uno degli indicatori proposti richiede di misurare la 'proporzione di armi confiscate, trovate o consegnate, la cui origine o contesto illecito sia stata tracciata o dimostrata da una autorità competente in linea con strumenti internazionali (16.4.2)'. Entrambi questi indicatori sono definiti come appartenenti al 'terzo strato' di indicatori: quelli cioè che indicano in maniera ancora non definitiva grandezze che devono essere misurate, e per

³Non si vuole naturalmente qui sottostimare l'importanza di sostenere una dimensione di 'pace positiva'. Il punto è però quello di garantire una 'pace negativa' (assenza di conflitto aperto e violento) come preconditione di essa. Vedi Caparini Marina - Milante Gary, *Sustaining peace and sustainable development in dangerous places*, in Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI yearbook 2017: armaments, disarmament and international security, 2017, 211-252.

⁴Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2017. Measuring Peace in Complex World*, 2017.

⁵Il GPI conta tra gli indicatori che contribuiscono ad un basso indice di militarizzazione il livello dei contributi dovuti e non pagati nei riguardi delle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite. Per contro, il coinvolgimento diretto nei conflitti che godono di una copertura da parte delle Nazioni Unite contano per un quarto dell'indice calcolato nel calcolo dell'indice relativo coinvolgimento nei conflitti.



⁶No 14, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile", disponibile all'indirizzo https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, SIPRI yearbook 2017: armaments, disarmament and international security, 2017.

le quali non esiste ancora nessun consenso globale quanto a metodologia. Non è difficile cogliere un certo livello di ‘cortocircuito’ tra questi due targets: è chiaro infatti che la mortalità collegata ai conflitti non dipende esclusivamente dai flussi ‘illegali’ di armi: a partire dal fatto che quasi tutte le armi iniziano la vita in modo ‘legale’, i flussi ‘illegali’ (peraltro assai difficili da monitorare, proprio in ragione della loro natura) non rappresentano che una frazione degli armamenti usati nei conflitti. Il monitoraggio dei flussi legali offrirebbe senza dubbio una panoramica più realistica rispetto all’impegno in ogni paese di promuovere un modello di sviluppo orientato alla pace globale.

Sul tema, orientamento ben diverso viene sviluppato nella compilazione del *Global Peace Index* (GPI)⁴, utilizzato per misurare il grado di ‘orientamento alla pace’ in ogni paese. Si tratta di un indice composito globale costruito con 23 indicatori raggruppati in tre ambiti: il grado di coinvolgimento di ogni paese in situazioni di conflitto; il grado di sicurezza dei cittadini e dei residenti; il grado di militarizzazione. Ed è proprio all’interno di quest’ultimo gruppo che il GPI ricomprende sia i livelli di importazione che i livelli di esportazione ‘legale’ di armi. È interessante notare che se l’Italia appare in 38ma posizione nel GPI del 2017, scivola al 102mo posto nella lista disaggregata per la sola componente ‘militarizzazione’. Non si tratta di un risultato particolarmente sorprendente: la maggior parte dei paesi industrializzati mostrano indici di militarizzazione e di coinvolgimento nel commercio ‘legale’ di armi superiore a quello dell’Italia⁵.

Più che un ‘cortocircuito’ segnalato dal confronto dei dati, ci si trova qui in presenza di una macroscopica evidenza: i paesi più ricchi sono anche quelli che maggiormente contribuiscono alla produzione e al commercio di armi. Si tratta di una tensione evidente, che segnala anche un elemento di forte debolezza del *framework* proposto dagli SDG: ogni paese può reclamare uno stato di avanzamento nella propria condizione di sviluppo sostenibile anche a dispetto di un elevato grado di militarizzazione della propria economia, nonostante l’Agenda 2030 segnali come “...la crescita vertiginosa dei conflitti, le minacce violente, il terrorismo, le crisi umanitarie e lo sfollamento forzato delle popolazioni che ne consegue, minacciano tutti i progressi allo sviluppo degli ultimi decenni.^{6”}

Occorre notare che il riconoscimento del catastrofico impatto dei conflitti sulla popolazione del pianeta, e il fatto di volerlo misurare attraverso una conta delle vittime di esso ed attraverso una (precaria) misura dei flussi di armi illegali implica il trasferire l'onere della prova dai paesi dove i conflitti hanno in qualche modo radice a quelli che dei conflitti sono vittime.

E' lo stesso tipo di strabismo che si riproduce laddove si evita di contare gli elementi di coinvolgimento all'interno di conflitti (pure presi in considerazione da GPI): i paesi più ricchi hanno un numero di vittime da conflitto molto limitato (se ne hanno, e per di più raramente civili), pur contando importanti e 'qualificati' elementi di coinvolgimento in conflitti combattuti dall'altra parte del pianeta. Tale riflessione non ha evidentemente l'obiettivo di escludere le radici 'locali' dei conflitti, quanto piuttosto di riconoscere l'importanza crescente dell'elemento di 'internazionalizzazione' nella maggior parte dei conflitti che scuotono il mondo attuale⁷; e come questo elemento di internazionalizzazione risulta sostanzialmente ignorato da quanto contemplato dall'Agenda 2030. In questo quadro, apparirebbe dunque 'sostenibile' un paese che produce ed esporta legalmente molti armamenti e che è coinvolto direttamente in conflitti lontani dal proprio territorio; mentre poco sostenibile appare un paese dove avviene un conflitto (magari con il largo coinvolgimento di potenze straniere) che produce vittime ed in cui si effettuano sequestri di armi illegali – al netto naturalmente dalle responsabilità interne delle società che abitano i territori dove avviene il conflitto.

Queste tensioni e gli elementi paradossali che ne derivano, vanno lette assieme all'ambizione dell'Agenda 2030 di suggerire 'percorsi di sviluppo sostenibile' a tutti i paesi: quelli del primo gruppo non vedranno alcuna indicazione traducibile nel proprio 'piano nazionale di sviluppo sostenibile'; mentre non appare molto chiaro che cosa potrebbero fare i paesi che appartengono al secondo gruppo...

⁷Stockholm international peace research institute, SIPRI yearbook 2017: armaments, disarmament and international security, 2017.

⁸In termini puramente statistici, questo fatto potrebbe suggerire ad attribuire un 'peso' addirittura superiore ai casi di coinvolgimento nel conflitto di attori 'fuori teatro'.

Si tratta di una colossale ipocrisia, a cui si potrebbe obiettare che il fatto di computare i casi di 'coinvolgimento in situazioni di conflitto' rischierebbe di includere le operazioni di *peace keeping o peace enforcing*, o quelle destinate a 'esportare la democrazia'.

Sulla legittimità di tali conflitti o operazioni militari si potrebbe largamente discutere; e con tutti i suoi limiti e le sue fatiche il consenso globale attorno a operazioni militari legittimate a livello di Nazioni Unite (rispetto a quelle che questa legittimazione non hanno) rappresenterebbe un primo, importante, discrimine. Ma ogni riflessione su questi temi dovrebbe partire proprio dalla constatazione che nei principali conflitti contemporanei è proprio il coinvolgimento diretto di attori statali estranei al teatro del conflitto stesso ad incancrenirne le prospettive e a renderli di soluzione più difficile⁹.

Sui temi della pace e del conflitto, e nelle connessioni con la questione della produzione e commercio delle armi esiste dunque una particolare attenzione da porre rispetto all'idea di 'coerenza delle politiche'. Il tradizionale fondamento di questo concetto era quello del chiedersi in che misura le diverse politiche fossero coerenti con gli obiettivi 'di sviluppo' in favore dei PVS.

Nel momento in cui si diffonde una prospettiva di 'sviluppo sostenibile', anche l'approccio alla coerenza delle politiche deve trovare una declinazione più ampia: si tratta in primo luogo di considerare che gli effetti contraddittori tra le diverse politiche possono verificarsi in tutti i paesi del pianeta (non solo in quelli poveri); ed il fatto che è necessario osservare questo tipo di tensioni tra i diversi livelli (locale e globale).

Infine il caso specifico del commercio delle armi mostra che per essere realmente incisiva questa dimensione di coerenza deve essere fortemente radicata sui principi dell'Agenda 2030, e non limitarsi a prendere strettamente in considerazione obiettivi e targets, come definiti, che potrebbero mancare di elementi di pertinenza tali da pregiudicarne la rappresentatività.

6.2 La produzione di armi: 'risorsa di ultima istanza' nello sviluppo locale?

6.2.1 Il caso del Sulcis Iglesiente

I paradossi sopra segnalati trovano una plastica illustrazione all'interno di casi concreti, in cui è proprio la produzione 'legale' di armi a rappresentare la risorsa invocata per risolvere le problematiche di territori messi a durissima prova da una lunga storia di crisi e di deindustrializzazione.

Armi la cui presenza viene attestata in conflitti privi di qualsiasi copertura internazionale e - anzi - oggetto di forte preoccupazione da parte della comunità internazionale.

Il Sulcis Iglesiente è una regione che si trova nella zona sud-occidentale della Sardegna. Si tratta di un territorio il cui tessuto economico e la cui cultura sono profondamente impregnate della realtà delle miniere che dalla fine del XVIII secolo hanno segnato la sua storia industriale⁹. Dal secondo dopoguerra si manifestò un progressivo declino, che coincise con una forte ripresa del movimento sindacale impegnato a migliorare le durissime condizioni di lavoro dei minatori, spesso in contrapposizione con le società minerarie. Il contesto internazionale si manifestava però come estremamente sfavorevole sul piano della competitività per quanto veniva prodotto dal settore minerario/estrattivo sardo. Gli anni '70 segnarono l'inizio di una vera e propria agonia, con la progressiva chiusura di molti siti minerari, e con il tentativo di pubblicizzazione del settore, che avrebbe dovuto segnare la sua ristrutturazione e il suo rilancio. Il controverso Ente statale per la Gestione delle Attività Minerarie (EGAM) viene però chiuso alla fine degli anni '70, e gli interventi effettuati non ebbero alcun effetto se non quello di alimentare un approccio puramente assistenziale al settore minerario, senza garantirne un rilancio e senza preparare vere

⁹Bachis F., Ambienti da risanare. Crisi, dismissioni, territorio nelle aree minerarie della Sardegna sud-occidentale, in «Antropologia» 4 (2017) 1, 137-153.

¹⁰Cara S., Problematiche minerarie e rivendicazioni sindacali nel Sulcis-Iglesiente dagli anni Quaranta alla crisi degli anni Settanta, in «Ammentu» (dicembre 2013) 3, 313-330.

¹¹Secondo il Sole24Ore al 101esimo posto su 110 nel 2017, in diminuzione di 14 posizioni rispetto all'anno precedente.

¹²Secondo 'Sardegna Industriale' "[l]'industria turistica è poco sviluppata. Anche le realtà più vocate, come Calasetta, Carloforte, Buggerru, Teulada e Sant'Anna Arresi, hanno un'offerta di posti letto molto limitata. I servizi connessi sono poco presenti, così come notevoli ritardi si sono accumulati nella valorizzazione dei resti dell'esperienza mineraria a fini turistici" <http://www.sardegnaindustriale.it/article.asp?id=787&IDmagazine=2003002> (consultato il 15/05/2018)



alternative¹⁰. La profonda crisi occupazionale che ne deriva lascia il territorio del Sulcis Iglesiente in condizioni drammatiche, che si traduce in una qualità della vita tra le più basse del nostro paese¹¹, e una dinamica di spopolamento che colpisce tutto il territorio. La crisi occupazionale colpisce il settore minerario e a cascata ogni settore economico, e viene affrontato con la ricollocazione dei lavoratori del settore minerario in altre attività di tipo industriale, dall'altra con un rilancio delle potenzialità turistiche locali che però non viene perseguito con la necessaria convinzione¹².

6.2.2 La produzione di armi: un caso di industria sostenibile?

Una piccola parte della struttura industriale dell'indotto minerario trova però riutilizzo in altri settori, come nel caso del sito industriale di Domusnovas, tradizionalmente luogo di produzione di esplosivi a destinazione civile, almeno fino al 2001. In quell'anno infatti la società proprietaria del sito, la Sarda Esplosivi Industriali, controllata dalla SEI (Società Esplosivi Industriali)¹³, si propone di espandere le proprie linee di produzione nella direzione della produzione di armamenti (in particolare bombe da aereo) attraverso un finanziamento statale di 6 miliardi di lire (sui 12 di investimento totale previsto), beneficiando dei fondi messi a disposizione per lo sviluppo del sud. L'impatto occupazionale sembra inizialmente piuttosto limitato, data la previsione di 4-6 posti di lavoro aggiuntivi¹⁴, sulla trentina totali già presenti; ma crescerà significativamente negli anni successivi.

La proposta dell'avvio della produzione di armamenti da guerra nello stabilimento di Domusnovas incontra le resistenze di un folto comitato di organizzazioni della società civile, ma si concretizza senza intoppi. Nel 2010 gli stabilimenti di Ghedi e di Domusnovas vengono ceduti alla RWM Italia, controllata dalla tedesca Rheinmetall Defense, un'azienda 'globale' impegnata nella produzione di sistemi di arma di varia natura. La holding di appartenenza, la Rheinmetall Group, vanta nel 2016 un risultato operativo di 353 milioni di Euro, in aumento su 287 milioni dell'anno precedente.

¹³A sua volta controllata dalla Société Anonyme d'Explosifs et Produits Chimiques EPC di Parigi, e già coinvolta negli anni '70 e '80 nel lucrosissimo business della produzione di mine, con il suo stabilimento di Ghedi (BS). Vedi BAGNATO R.e B. VERRINI, *Armi d'Italia: protagonisti e ombre di un Made in Italy di successo*, Roma, Fazi, 2005.

¹⁴L'Unione Sarda, 16/01/2001.

Si tratta di un incremento significativo trainato soprattutto proprio dall'eccellente prestazione della componente 'armi' passata in un anno dai 90 ai 147 milioni¹⁵, e che rappresenta l'interesse centrale del gruppo, con il suo fatturato di 2,9 miliardi di Euro (contro i 934 del settore 'automotive').

In un contesto di riflessione sullo sviluppo sostenibile appare estremamente interessante il modo in cui tale mandato globale si riflette nel comportamento degli operatori economici: in che termini è 'sostenibile' un'azienda che produce armi? Colpisce certo leggere, nella documentazione aziendale, di un percorso di internazionalizzazione definita 'responsabile' che '... dopo tutto, [comporta] lo sviluppo di nuovi mercati e l'espansione del portafoglio clienti...'¹⁶. Ma la sostenibilità 'rappresentata' è nel mondo attuale un marcatore di conformità necessario ad integrarsi nelle dinamiche di mercato a livello globale; nel caso della Rheinmetall Group tale elemento emerge in modo interessante dal Corporate Responsibility Report 2017¹⁷, rappresentativo della mission dell'intera holding e dunque anche della consociata italiana: "per la Rheinmetall, la sostenibilità non è solo uno slogan, ma è una componente centrale della gestione societaria. Pratiche sostenibili di sviluppo del business richiedono valori chiari, la disponibilità a cambiare, e l'abilità di generare crescita. Questo rapporto spiega in che modo andiamo incontro a questa sfida"¹⁸.

In un mercato delicato come quello delle armi si tratta di definire in primo luogo la stretta osservanza della normativa tedesca (paese sede della casa madre, dove però si realizza solo il 24% del fatturato), ed europea, oltreché la richiamata osservanza dei numerosi trattati internazionali sul tema. Nel rapporto è presente una sezione dedicata ad azioni specifiche di responsabilità sociale declinata in termini esclusivamente ambientali; particolarmente

¹⁵Dati del Rheinmetall Corporate Responsibility Report 2017. Oltre alla componente 'difesa' la holding è impegnata nella produzione di parti di ricambio per automobili, attraverso la Rheinmetall Automotive.

¹⁶Rheinmetall Corporate Responsibility Report 2017, pag. 22 (traduzione dell'autore)

¹⁷In una data, dunque, che presupporrebbe un uso del termine 'sostenibilità' congruente con quanto previsto dall'Agenda 2030.

¹⁸Secondo una dichiarazione di Armin Papperger, CEO della Rheinmetall AG, nel presentare il CSR Report https://www.rheinmetall.com/en/rheinmetall_ag/corporate_social_responsibility/csr_report/index.php consultato il 17/05/2018)



significativo e per certi aspetti paradossale, anche il capitolo sull'impegno della Rheinmetall nell'accoglienza di profughi forse provenienti anche da zone di guerra.

La presentazione di tutta l'attività di produzione di armi, a partire dal titolo/slogan *'force protection'* è incentrata sul concetto di protezione, che ritorna in innumerevoli declinazioni suggerendo l'immagine di armi 'buone' perché pensate per 'difendersi'. Quanto al tema della sostenibilità, essa è declinata in un'ampia analisi delle sfide chiave globali e della 'materialità' degli impatti interni ed esterni dell'attività aziendale che prende in considerazione 20 diversi elementi: tra questi manca però ogni analisi delle 'esternalità' legate all'uso delle armi prodotte... La cura per la soddisfazione del cliente (altro tema molto rappresentato nel rapporto della Rheinmetall) prescinde dunque da ogni giudizio su che cosa voglia dire questa espressione nel caso di una merce di questo tipo, come ad esempio nel caso di vendita di armi a regimi 'controversi' oppure a governi in crisi finanziaria, come la Grecia (peraltro, nel passato, anche attraverso episodi poco limpidi¹⁹). La già citata politica di 'responsabile' internazionalizzazione è probabilmente anche il modo di aggirare le stringenti normative tedesche (e forse anche alcune 'delicatezze' di politica estera nel momento in cui l'esportazione diretta delle armi da parte della Germania può essere politicamente costoso²⁰): è il caso della proposta di realizzazione di una fabbrica di carri armati in Turchia, che ha comunque incontrato l'opposizione da parte di alcune organizzazioni della società civile tedesca²¹; ma è anche il caso dello stabilimento di Domusnovas, destinato a produrre 'bombe non italiane' per l'Arabia Saudita, secondo l'espressione del Ministro della Difesa

¹⁹<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ngo-german-firms-mired-in-worst-greek-corruption-scandals-since-wwii/> (consultato il 17/05/2108)

²⁰L'esportazione di armi verso paesi 'sensibili' è oggetto dell'attenzione dell'opinione pubblica tedesca. Vedi ad esempio <https://www.middleeastmonitor.com/20141003-merkel-under-fire-for-arms-exports-to-mideast/> (consultato il 17/05/2108)

²¹<https://urgewald.org/keine-panzerfabrik-fuer-tuerkei> (consultato il 17/05/2108)



Italiano Pinotti in una intervista alla rivista "Report Munchen" nel marzo del 2016²². Secondo un reportage andato in onda sulla TV pubblica tedesca ARD il 15 gennaio 2018, si spiega come si tratti di una politica consapevole, in ragione delle norme sulle esportazioni di armi tedesche, che sono tra le più severe al mondo. Il rispetto di queste è però solo formale, grazie alla capacità di costruire una rete di produzione in paesi dove le stesse leggi non si applicano, come ad esempio l'Italia. Un modo per rimanere coinvolti in un business estremamente lucroso assicurandosi però che il 'lavoro sporco' sia fatto altrove²³.

6.2.3 La guerra in Yemen: la 'destinazione finale'

E' proprio in Italia, negli stabilimenti della RWM Italia a Domusnovas, che si sviluppa una crescente e documentata produzione di bombe destinate all'Arabia Saudita, che vengono usate in uno dei conflitti più tragici e dimenticati del nostro tempo, quello in Yemen. Si tratta di una situazione in cui ai drammi della guerra si aggiungono quelli della carestia (annoverata dalle Nazioni Unite come una delle 4 carestie peggiori in corso nel mondo, con quasi 18 milioni di persone colpite in totale²⁴), e quelli dell'epidemia di colera che ha colpito più di un milione di persone (dati aprile 2018), con circa 2.300 vittime. A queste si aggiungono le vittime della guerra che potrebbero essere ormai più di 13.000, in maggioranza civili, con 50.000 mila feriti e più di 3 milioni di sfollati. Infine, ultimi tra gli ultimi, il dramma dei migranti che attraversano il Mar Rosso dal Corno d'Africa (secondo alcune stime, varie migliaia ogni mese) cercando di attraversare lo Yemen per raggiungere i ricchi paesi del golfo e che si trovano intrappolati in una guerra terribile e sanguinosa²⁵. Si tratta inoltre di un conflitto in cui si assommano in modo esemplare molti degli elementi che

²²Nassauer O., Hemmungslös in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin, BITS - Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016

²³<http://www.robortocotti.it/2018/01/13/la-televisione-tedesca-ci-spiega-perche-le-bombe-rwm-si-fanno-in-sardegna-opla/> (consultato il 18/05/2018)

²⁴Secondo il WFP, 17,8 milioni di persone in Yemen sono da definire a rischio di sicurezza alimentare, su un totale di 29,3 milioni di abitanti. <http://www1.wfp.org/countries/yemen> (consultato il 31/05/2018)

²⁵<http://www.unhcr.org/fr-fr/news/stories/2018/4/5ad74336a/yemen-arrivants-peril-apres-fui-corne-lafrique.html?platform=hootsuite> (consultato il 20/05/2018)



caratterizzano i conflitti del mondo contemporaneo: un conflitto 'asimmetrico', con forte implicazione di civili, e internazionalizzato.

Nel marzo del 2015, l'Arabia Saudita dà il via a un intervento militare, alla guida di una coalizione composta da alcuni altri paesi, soprattutto del Golfo e sostenuta da USA, Francia e Regno Unito, con l'obiettivo di soffocare la ribellione degli Houthi (che molte fonti indicano come a loro volta sostenuti dall'Iran e da Hezbollah). Il conflitto vive da allora fasi alterne, aumentando di giorno in giorno la complessità e vedendosi restringere gli spazi di mediazione, con ormai importanti aree del paese sotto il controllo di Da'esh e di Al Qaeda, in opposizione ad entrambi gli schieramenti, e che sembra anche negli ultimi mesi trovare spazi ancora più ampi²⁶.

La guerra in Yemen è contrassegnata da numerosissime violazioni dei diritti umani e delle leggi di guerra equamente divise tra le parti in causa. Human Rights Watch, nel suo rapporto 2017²⁷ dichiara di aver documentato 85 bombardamenti probabilmente illegali nei termini della legge umanitaria internazionale, che hanno ucciso quasi mille persone; e questo anche dopo che, l'Arabia Saudita ha dichiarato di volersi adoperare per diminuire il rischio di causare vittime tra i civili. In questi bombardamenti è stato documentato l'uso di bombe di origine italiana, contrassegnate dalla sigla "*Commercial and Government Entity (CAGE) Code A4447*" ritrovata su alcune bombe inesplose²⁸. Ugualmente, oltre alle violazioni del diritto umanitario di guerra da parte della coalizione a guida saudita, si riscontrano analoghe azioni da parte delle opposte forze ribelli, con cannoneggiamenti indiscriminati e lancio di missili su centri abitati in territorio saudita.

²⁶<http://www.occhidellaguerra.it/yemen-isis-uccide-spia-la-nuova-strategia-dellorrore/> (consultato il 18/05/2108)

²⁷<https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/yemen>. La presenza di Da'esh e di Al Qaeda ne conflitto è ormai apertamente ammessa in tutti i documenti ufficiali delle NU e del Parlamento Europeo

²⁸<https://www.osservatoriodiritti.it/2017/04/14/l-onu-e-le-bombe-italiane-in-yemen/>



E a tutto questo si aggiungono ulteriori violazioni da parte di entrambi gli schieramenti: impiego di mine, uso di 'munizioni a grappolo', violazioni ai diritti di bambini e donne, ostacoli posti all'arrivo di aiuti umanitari, sparizioni di persone, detenzioni illegali, tortura.

Inutile ricordare che l'intervento della coalizione a guida Saudita non ha mai avuto alcuna 'copertura' da parte della comunità internazionale. Un rapporto recente delle Nazioni Unite²⁹ conferma invece le violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario da parte di tutte le parti in causa, compresa dunque la stessa coalizione a guida saudita. Della situazione si è occupato quattro volte il Parlamento Europeo, a partire dal 2016 fino all'ultima risoluzione approvata il 30/11/2017³⁰, stigmatizzando le ripetute violazioni della legge umanitaria e rinnovando l'appello per un embargo sulla vendita di armi all'Arabia Saudita.

Ma il ruolo di importanti nazioni occidentali in supporto della coalizione a guida saudita non è stato mai smentito: gli USA, con forniture belliche, e diverse forme di coinvolgimento più diretto come l'uso di droni; il Regno Unito, le cui forniture di armi all'Arabia Saudita hanno provocato forti polemiche in patria; la Francia che ha offerto appoggio di carattere logistico. Altri paesi europei, come l'Olanda, hanno invece accolto l'invito del Parlamento Europeo imponendo un embargo sulla vendita di armi all'Arabia Saudita.

Gli elementi sopra brevemente riassunti restituiscono l'immagine di una guerra priva di qualsiasi elemento di legittimità formale internazionale, in cui entrambe le parti in causa si sono distinte per ripetute e comprovate violazioni dei diritti umani; in azioni dove vi è evidenza di materiale bellico di origine italiana, come indicato da parte di esperti delle Nazioni Unite.

²⁹L'ultimo dei quali rilasciato dal Gruppo di Esperti sullo Yemen il 27 gennaio 2018

³⁰European Parliament resolution of 30 November 2017 on the situation in Yemen (2017/2849(RSP))

³¹http://www.unionesarda.it/articolo/cronaca/2018/01/13/rwm_esporta_solo_bombe_legali_intervista_all_ad_fabio_sgarzi-68-686232.html (consultato il 18/05/2018)

³²Per un racconto sulla vicenda della legge fino al 2003, vedi Bagnato R. e Verrini B., *Armi d'Italia*. (cit.)



Esiste da parte delle Nazioni Unite un embargo 'selettivo' destinato ad ostacolare l'acquisizione di armamenti da parte degli Houthi e dei loro alleati.

Ma non esiste un equivalente embargo sancito a livello di NU nei riguardi dell'Arabia Saudita e dei suoi alleati, nonostante la reiterata richiesta del Parlamento Europeo; la cosa non deve sorprendere più di tanto visto l'impegno diretto degli USA (che peraltro dell'Arabia Saudita sono grandi fornitori di armi), e di altre potenze occidentali nel conflitto. Rispetto a questo quadro è importante chiedersi se è vero quello che ha recentemente sostenuto l'AD della RWM Italia, che cioè le bombe esportate sono 'bombe legali' e che nel porre il tema da un punto di vista etico si rischia il 'qualunquismo'³¹.

6.2.4 Profili di legittimità

L'elemento etico non sembra estraneo ai primi articoli della legge italiana che regola il commercio delle armi, la 185/1990, e che nell'articolo 1(6d) proibisce esportazione e transito di armi "verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Ue o del Consiglio d'Europa". La legge 185/1990 venne approvata per riempire un significativo vuoto normativo, e si caratterizzò come una delle leggi più avanzate sul tema a partire da quattro elementi fondamentali: il ripudio della guerra (la conformità all'articolo 11 della costituzione) e l'opzione per i diritti umani; l'autorizzazione ad operare in questo settore riservata ad operatori selezionati e iscritti in un'apposita lista; un procedimento amministrativo rigoroso e attento, fino alla destinazione finale delle armi; una garanzia di trasparenza, concretizzata soprattutto nella relazione al parlamento destinata a rendere pubblica ogni scelta del governo in materia di esportazione di armamenti³². Si tratta di principi che nel tempo attuale potremmo definire come perfettamente congruenti con le priorità espresse dall'Agenda 2030.

Ancora più incisiva è la parte della legge dove si definiscono con precisione i casi in cui l'esportazione è vietata, e che definisce con chiarezza alcune fattispecie rilevanti anche nel caso delle bombe prodotte a Domusnovas.



BOX 6.2 Legge 185/90 - Art. 1(6)

L'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali di armamento sono altresì vietati:

- a)** verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere;
- b)** verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione;
- c)** verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea (UE), o da parte dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE);
- d)** verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Ue o del Consiglio d'Europa;
- e)** verso i Paesi che, ricevendo dall'Italia aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese; verso tali Paesi è sospesa la erogazione di aiuti ai sensi della stessa legge, ad eccezione degli aiuti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali.



³³<https://www.osservatoriodiritti.it/2017/05/17/esportazione-armi-italia-regimi-autoritari/> (consultato il 18/05/2018)



³⁴<https://www.nytimes.com/video/world/middleeast/100000005254317/civilian-deaths-yemen-italian-bombs.html> (consultato il 19/05/2018)

³⁵Il caso della produzione delle bombe a Domusnovas è stato affrontato anche con un'inchiesta del programma televisivo Presa Diretta, andata in onda il 29/01/2018.

La legge 185 introduce degli obblighi per molti aspetti poco digeribili per i produttori e gli esportatori di armi: sono gli interessi cui le modifiche della legge intervenute nel 2003 sono venute incontro, attenuando i criteri di esclusione (ad esempio, i 'gravi motivi' del comma 6d erano 'accertati motivi' nella legge in vigore fino al 2003), e soprattutto indebolendo il sistema di monitoraggio e trasparenza. Anche dopo le modifiche intervenute nel corso degli anni, la legge 185/1990 potrebbe essere uno strumento incisivo nel controllo del commercio delle armi.

Avviene tuttavia che la relazione al Parlamento in ottemperanza alla stessa legge sia in diversi casi lacunosa e contraddittoria³³, richiedendo faticoso lavoro addizionale per cogliere i collegamenti in grado di rendere esplicite le scelte politiche dietro alla concessione delle autorizzazioni all'esportazione di armamenti.

Sul versante dell'informazione, una crescente attenzione giornalistica contribuisce a documentare con chiarezza i numerosi punti oscuri della vicenda, a livello nazionale ed internazionale. E' il caso dell'inchiesta apparsa sul New York Times³⁴, che documenta in particolare il caso di danni e vittime civili delle bombe italiane (inclusi bombardamenti in zone rurali remote), e le modalità del trasferimento delle bombe per via aerea e marittima³⁵.

6.2.5 Un dilemma etico, sociale e politico

La vicenda dello stabilimento di Domusnovas ha avuto un'accelerazione nel 2017, quando la RWM Italia, forte di una commessa di ben 411 milioni di euro da parte dell'Arabia Saudita per le bombe d'aereo prodotte in Sardegna ha avviato le procedure per ampliare il proprio impianto, inclusa la realizzazione di un nuovo campo prove. Si tratta in questo caso di un procedimento controverso, in cui si cerca di evitare la necessità di una Valutazione di Impatto Ambientare, che sembra invece del tutto necessario data la natura dell'attività prevista (esplosioni di prova con il rilascio in atmosfera di gas e inquinanti), e dal sito in cui questa espansione verrebbe realizzata, che è di particolare pregio ambientale e archeologico.

L'ipotesi di ampliamento dello stabilimento ha contribuito a rialzare il livello di attenzione della società civile, fino alla costituzione di un comitato per la riconversione degli impianti industriali verso produzioni non belliche³⁶, grazie alla mobilitazione di un ampio ventaglio di organizzazioni della società civile sarda e italiana, molte delle quali già protagoniste nel 2002-2003 in occasione del già ricordato processo di introduzione della produzione bellica presso lo stabilimento di Domusnovas. Il comitato, anche ricordando casi esemplari del passato (come quello della riconversione della fabbrica di mine Valsella) ha sollecitato una seria riflessione sulla necessità di una riconversione della fabbrica di Domusnovas ad altri usi, con qualche risultato importante: il 19 luglio del 2017 il Consiglio Comunale di Iglesias ha votato all'unanimità un ordine del giorno che esprime la contrarietà della città alla produzione di ordigni di guerra nel suo territorio con la contemporanea ferma volontà di salvaguardare in ogni modo sostenibile la piena occupazione di tutti i lavoratori dello stabilimento RWM Italia. Allo stesso tempo, prende voce anche la posizione opposta. Non è sorprendente la posizione dell'AD della RWM Italia che definisce impossibile l'ipotesi della riconversione, con un'intervista piuttosto dura che condiziona il mantenimento dello stabilimento di Domusnovas, e dunque il mantenimento dei livelli occupazionali, proprio alla produzione di armamenti³⁷.

Tale posizione rappresenta senza dubbio una pressione nei riguardi dei lavoratori, che vedono porre in dubbio le condizioni del proprio stesso sostentamento, schiacciati in una sorta di alternativa secca 'bombe/lavoro contro chiusura dell'impianto'. Il personale della RWM si è espresso sulla questione solo una volta, con una lettera, diffusa il 3 agosto 2017, in cui si rifiuta decisamente l'ipotesi della riconversione, riaffermando il fatto che la produzione è realizzata nel rispetto della legge, e che il fatto di lavorare per la RWM è frutto di libera scelta.



³⁶Comitato Riconversione RWM per la pace ed il lavoro sostenibile, <https://www.facebook.com/ComitatoRiconvRWM/>

³⁷Unione Sarda, 13/01/2018, cit.



³⁸<http://www.santateresagalluraonline.it/34477-lunione-sarda-intervista-lamministratore-delegato-di-rwm-italia-e-cotti-controbatte/> (consultato il 20/05/2018)



³⁹<https://www.avvenire.it/mondo/pagine/rwm-produzione-armi-verso-arabia-saudita-addio-sardegna> (consultato il 20/05/2018)

Questa lettera presenta alcuni elementi ambigui, come ad esempio il fatto che sia redatta su carta intestata dell'azienda; ed anche il fatto che venga firmata da 270 dipendenti dello stabilimento sardo e dai 104 dello stabilimento di Ghedi, mentre l'analisi dei dati dell'azienda disponibili mostrerebbero un numero molto inferiore (tra gli 80 e gli 85 dipendenti per lo stabilimento di Domusnovas). Questa lettera esprime però una posizione e una difficoltà che è necessario comprendere, sostenuta da molti abitanti della zona e amministratori locali: si tratta di un vero e proprio dilemma morale, che l'AD della RWM liquida con parole sprezzanti, e che invece appare chiaro da rare e riservate comunicazioni informali con alcuni lavoratori dello stabilimento. Peraltro, la controversia sul numero dei posti di lavoro 'a rischio' non è irrilevante: il numero dei dipendenti della RWM, incrociati con i dati di fatturato, sembra mostrare la realtà di uno stabilimento produttivo estremamente vantaggioso soprattutto per la proprietà, dove ad un sostanzioso aumento dei profitti non corrisponde una simile espansione delle occasioni di lavoro.

Il paventato impatto sull'occupazione (comunque doloroso per chi lo subisce, anche se nettamente inferiore a quello indicato dai vertici aziendali), sembra dunque essere soprattutto un impatto sulla proprietà e sui profitti³⁸. A questo si aggiunge anche il fatto che la stessa Rheinmetall Defence ha, già dal 2016, sostenuto l'avvio di uno stabilimento situato in Arabia Saudita, che potrebbe in un prossimo futuro garantire la stessa produzione, senza bisogno di faticose importazioni internazionali³⁹.

Anche il ruolo dei sindacati appare nel senso della conservazione dell'esistente, nella (per certi aspetti cieca) difesa della dimensione formalmente 'legale' della produzione della RWM. Le sollecitazioni rivolte in particolare alla CGIL e alla CISL, di assumere il tema nella sua complessità, riconoscendo la necessità di abbandonare la produzione di armamenti non hanno fino ad ora ricevuto risposta se non di chiusura, usando come unico argomento quello della difesa dei posti di lavoro⁴⁰.

⁴⁰Una timidissima apertura all'ipotesi di riconversione sembra emergere dall'ultimo comunicato della FEMCA-CISL, in data 1 febbraio 2018 (<https://www.cisl.it/notizie/8443-rwm-italia-femca-cisl-ingiusto-accusare-i-lavoratori-di-essere-guerrafondai.html> - consultato il 20/05/2018)



Rispetto alla difesa di una produzione 'legale', oltre alla domanda che ci si potrebbe legittimamente porre sul senso delle battaglie compiute nella storia del sindacato per modificare norme che rendevano formalmente legali comportamenti eticamente discutibili, si tratterebbe anche di dare alla parola legalità un significato più pieno, nel senso auspicato dalla stessa legge 185, che all'articolo 1(3) impone al governo di predisporre "... misure idonee ad assecondare la graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie nel settore della difesa."

Di fronte a tale questione, la politica ha scelto di ignorare completamente gli elementi di forte problematicità posti dalle autorizzazioni all'esportazione di bombe sarde, concessi in contraddizione con il dettato della legge 185, e con la posizione ripetutamente affermata dal Parlamento Europeo. Oltre alle già richiamate dichiarazioni del Ministro della Difesa Pinotti, il Primo Ministro Gentiloni ha sempre ritenuto di confermare la legittimità e l'opportunità della scelta di concedere le autorizzazioni all'esportazione. Anche il Parlamento, che negli ultimi anni ha riservato un'attenzione piuttosto limitata al tema della trasparenza e del monitoraggio della legge 185⁴¹, si è pronunciato in modo vago, rinunciando alla possibilità di promuovere attivamente una posizione incisiva sull'argomenti con una modalità che ha, tra l'altro, permesso di sottrarsi ad ogni serio confronto⁴².

Come reso evidente dal dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione di una mozione debole e del tutto non incisiva rispetto alla possibilità di promuovere attivamente un embargo alla vendita di armi all'Arabia Saudita, il fattore che ha determinato la posizione italiana è stato il realismo politico rispetto all'alleanza con gli Stati Uniti e con l'Arabia Saudita stessa (non diversamente da quanto è avvenuto ad esempio nel Regno Unito



⁴¹<http://www.unimondo.org/Notizie/Export-italiano-di-armi-i-25-anni-della-legge-n.-185-del-1990-151759> (consultato il 20/01/2018)



⁴²Con mozioni, poi approvate, presentate appena prima che avesse luogo il dibattito parlamentare, a dispetto di quelle ben più incisive presentate molti mesi prima. <https://www.osservatoriodiritti.it/2017/09/22/guerra-yemen-camera-vendita-armi/> (consultato il 20/05/2018)

a fronte di una paragonabile mobilitazione dell'opinione pubblica), anche ignorando (peraltro non citate nella suddette mozioni) le posizioni espresse dal Parlamento Europeo, così come i divieti sanciti dal trattato sul controllo delle armi (art. 6/3). Ma può essere solo il realismo politico a determinare queste decisioni, come nel caso della pavida mozione approvata nel settembre 2017? Per contro, si deve rilevare il contributo del governo italiano per l'assistenza degli sfollati in Yemen⁴³: 3 milioni di Euro assolutamente benvenuti come segno dell'intervento umanitario italiano, ma che paradossalmente chiudono il cerchio tra il contributo alla creazione degli sfollati, e all'assistenza da portare agli stessi.

La politica e la macchina dello stato ha comunque enormi responsabilità: non solo quella di non aver permesso un dibattito approfondito sul tema⁴⁴, ma anche (per chi poteva e doveva intervenire) per non aver saputo operare efficacemente nel corso del tempo sul tessuto sociale e produttivo del Sulcis Iglesiente, pur con i mezzi e le leve istituzionali che in diverse fasi sono state messe a disposizione: preferire il tornaconto elettorale a breve termine quando è necessario invece guardare lontano, e proporre soluzioni in grado di alleviare le sofferenze immediate di chi vive la crisi, impostando una trasformazione in grado di dare frutti anche oltre il periodo delle elezioni. Il deficit qui è nella politica nazionale come in quella locale, ed anche nella incompleta funzione di sorveglianza e di stimolo da parte della società civile che evidentemente non è stata sempre così attenta. E' in capo all'intera comunità locale, comunque, il compito di elaborare un'autonoma cultura d'impresa, la cui mancanza lascia evidentemente più esposti alla perdita di 'sovranità decisionale' in merito ai modelli di sviluppo futuri⁴⁵.

⁴³https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/03/rischio-carestie-alfano-dall-italia.html (consultato il 20/05/2018)

⁴⁴Nel caso del citato dibattito parlamentare, presentando all'ultimo momento un testo di mozione di maggioranza, e ignorando completamente le ben più documentate e incisive presentate da mesi, che avevano portato alla calendarizzazione della discussione in sede parlamentare.

⁴⁵Come ricorda Callia R., Oltre la crisi. Per una nuova cultura economica e del lavoro, in Il lavoro dell'uomo tra Creazione e Redenzione. Saggi in occasione della 48a Settimana sociale dei cattolici in Italia (Cagliari 26-29 ottobre 2017), Cagliari, PFTS University Press, 2017.



Il 18 aprile 2018 alcune organizzazioni italiane e yemenite hanno presentato una denuncia contro la fabbrica RWM e contro l'Autorità nazionale per le autorizzazioni all'esportazione degli armamenti (UAMA), con riferimento a uno degli episodi documentati di uso illegale delle bombe prodotte in Sardegna: l'obiettivo è di riallineare la prassi in questo (e altri) caso a quanto prescritto dalla legge 185, dal Trattato per il controllo del commercio delle armi, dalla posizione comune europea sul commercio delle armi.

La presentazione della denuncia non risolve naturalmente il problema di un modello di sviluppo che rappresenta la produzione di armi come unica risorsa di un territorio in crisi, ponendo molti lavoratori e famiglie di fronte a un dilemma estremamente serio. Il ritardo dell'intervento pubblico nel 'riconvertire' l'industria mineraria contribuisce in modo importante a radicare una forte sfiducia sull'idea stessa di 'riconversione'. Ma la risposta ad una situazione di crisi permanente non può essere evasiva come finora sembra essere stata: le potenzialità di quel territorio devono maturare, assieme alla coscienza civile della necessità di superare la produzione di armamenti da guerra, anche in una prospettiva di sviluppo di un territorio rimasto ai margini delle preoccupazioni dei decisori politici.

E' in questo senso che si muove il recente messaggio del Vescovo di Iglesias, Mons. Zedda che nel riconoscere la situazione gravissima del territorio e la necessità di soluzioni di 'riscatto e di speranza per un vero sviluppo integrale', afferma che "...la gravissima situazione economico-sociale non può legittimare qualsiasi attività economica e produttiva, senza che ne valutiamo responsabilmente la sostenibilità, la dignità e l'attenzione alla tutela dei diritti di ogni persona. In particolare non si può omologare la produzione di beni necessari per la vita con quella che sicuramente produce morte. Tale è il caso delle armi che - è purtroppo certo - vengono prodotte nel nostro territorio e usate per una guerra che ha causato e continua a generare migliaia di morti. [...]"

6.3 Conclusioni e raccomandazioni

Quali profili di sostenibilità emergono dal caso presentato nelle pagine precedenti? In che termini la produzione delle bombe della RWM nel Sulcis Iglesiente può essere definita 'sostenibile'? In che termini è sostenibile il modello di sviluppo di quel territorio? Ci è possibile porre tale caso al di fuori del perimetro di riflessione relativa all'Agenda 2030? Il rischio avvertibile è quello che l'Agenda 2030 e degli SDG finiscano, in un caso come quello presentato, per non riuscire a misurare (attraverso il sistema di obiettivi e targets) le forti tensioni e contraddizioni che hanno sicuramente una rilevanza in termini di sostenibilità, di diritti, di principi. Siamo qui in presenza di una politica di sviluppo locale, che concorre a causare effetti negativi in termini di altri obiettivi su altri territori: sia direttamente, ad esempio nel 16.1 (attraverso l'indicatore delle morti legate a conflitti); sia indirettamente, contribuendo ad aumentare l'insicurezza alimentare o a deteriorare le condizioni di salute o dei servizi essenziali (come ad esempio nel caso di un effetto sull'educazione a seguito della distruzione di una scuola).

Occorre dunque qui in primo luogo rivendicare il fatto che un caso come quello descritto è assolutamente rilevante in termini di sviluppo sostenibile, e ci indica con chiarezza che occorre cogliere l'intera portata dell'Agenda 2030, assumendo il fatto che il sistema di obiettivi/targets/indicatori nella forma attualmente proposta non riescono sempre a restituire quanto ci è necessario per capire realmente in che direzione la comunità globale si sta dirigendo.

L'integrazione piena dei principi previsti nella dichiarazione che introduce l'Agenda 2030 appare dunque come un passaggio essenziale, e suggerisce con estrema chiarezza la necessità di integrare quanto previsto con altre indicazioni di natura qualitativa e quantitativa in grado di circostanziare le aree di pertinenza dei diversi obiettivi. Occorre però invece rilevare come tutti gli sforzi di analisi e monitoraggio compiuti sia a livello nazionale sia a livello internazionale si articolano quasi esclusivamente sui singoli obiettivi presi singolarmente (e sui target ed indicatori presenti).

Nel caso specifico qui in discussione, se si assume quanto scritto nel già citato punto 14 della dichiarazione delle NU sull'Agenda 2030 (che, cioè, i conflitti rischiano di vanificare ogni sforzo compiuto nello sviluppo), sembra assolutamente necessario integrare nella valutazione dei progressi dell'Agenda una misura di quanto ogni paese sia coinvolto in essi; e tale misura non può limitarsi a quei paesi che del conflitto sono teatro. In questo senso, misure come quelle sviluppate con il Global Peace Index possono offrire una importante base di partenza.

L'elemento del commercio delle armi non può rimanere estraneo a questa discussione. E' necessario alzare nuovamente l'attenzione sul tema attraverso la valorizzazione della relazione al Parlamento prevista dalla legge 185, inserendone la considerazione nel piano nazionale per lo sviluppo sostenibile. E' un passo importante che deve essere fatto: siamo abituati a pensare all'industria militare come a una 'eccellenza' italiana, senza dare troppo peso alle implicazioni, incluse quelle relative all'articolo 11 della Costituzione, pure richiamato dalla Legge 185 come elemento che deve condizionare la posizione del nostro paese su questo tema.

Esiste naturalmente la necessità di proporre un'opzione positiva, già ben delineata dall'articolo 1(3) della legge 185/90: l'opzione cioè per una '... graduale differenziazione produttiva e la conversione a fini civili delle industrie del settore della difesa'. In questo modo la legge definisce con chiarezza, ante litteram, un'opzione di sviluppo 'sostenibile', ed è necessario che alle iniziative condotte in questo campo venga riconosciuto, come prescritto, una utilità sociale addizionale, da dichiarare come elemento qualificante nella messa in opera dell'Agenda 2030. Particolare attenzione deve essere posta su quei territori e a quelle persone che si trovano di fronte a quello che appare come un vero e proprio ricatto tra le ragioni dell'etica e del bene comune, e le ragioni del lavoro.

Il caso presentato mostra anche la necessità di una riflessione ben più approfondita sui modelli di sviluppo: uno sviluppo basato sui paradossi di un'azienda impegnata nel reinserimento di profughi in fuga da quelle guerre potenzialmente (e forse in qualche caso realmente) combattute grazie agli stessi ordigni alla cui produzione i profughi stessi dovrebbero lavorare; di un paese che non fa nulla per impedire delle esportazioni di armamenti viziate da forti sospetti di illegittimità anche da un punto di vista formale oltre che morale e politico, e che poi contribuisce generosamente all'assistenza in favore degli sfollati causati da quegli stessi armamenti.

Qui, il nesso tra locale e globale è stringente e richiede di superare la ripartizione tra 'agenda esterna' e 'agenda interna' dello sviluppo sostenibile: quasi che la sostenibilità all'interno del nostro paese possa essere dichiarata in maniera scorporata dagli effetti globali delle politiche che adottiamo. Il piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, e gli strumenti per il suo monitoraggio dovrebbero riflettere maggiormente tale necessità, evitando che quanto riguarda l'obiettivo 17 (l'agenda cosiddetta 'esterna') figuri come un elemento di appendice con scarsa o nulla integrazione con l'insieme dei principi e degli obiettivi che costituiscono l'Agenda 2030.

Il caso presentato mette in evidenza un altro elemento importante, relativamente al rapporto tra i diversi attori sociali: lo 'sviluppo sostenibile' che viene spesso presentato come una sorta di percorso consensuale, in cui la convergenza degli obiettivi è lasciata ad un automatismo quasi teleologico, si presenta invece come pieno di tensioni e di contraddizioni. L'idea che tutto si basi su un meccanismo per il quale avverrà una convergenza tra interessi di diversa natura è spesso lasciata assolutamente implicita, nonostante i numerosi segnali che la realtà non funzioni sempre in questo modo. Nel caso in questione pone in termini problematici la questione del rapporto 'di sviluppo' con il settore privato.

Se da una parte è ovviamente legittimo il perseguimento dell'interesse dell'azionista proprietario, occorre essere consapevoli delle possibili tensioni tra interessi diversi, che devono essere regolate alla luce del 'vincolo di utilità sociale' previsto dalla Costituzione (Art. 42).

Il contesto attuale suggerisce che questa 'utilità sociale' non può che essere compresa come ancorata alla comunità nazionale, ma nel suo essere parte di una comunità globale più ampia, dunque in un orizzonte di sviluppo sostenibile. Il tema della partecipazione del settore privato ai processi di sviluppo deve dunque essere affrontato nella consapevolezza di una possibile divergenza tra gli obiettivi del proprietario dell'azienda, e del cittadino che guarda al bene comune, nel suo insieme e nella sua declinazione locale-globale. Si tratta di un tema importante, che vede da una parte una continua ricerca sulla responsabilità sociale (e ambientale) di impresa; dall'altra il dibattito sul contributo del settore privato nello sviluppo, che ha trovato nella recente legge di riforma della cooperazione allo sviluppo una sua declinazione, suscitando in questo numerose controversie.

Se il tema della possibile non coincidenza di obiettivi tra attori sociali diversi (in questo caso gli attori del settore privato, rispetto a obiettivi di sviluppo attenti alle ragioni della pace) non viene esplicitato e analizzato, si rischia di adottare una retorica dello sviluppo sostenibile perfettamente conforme alla narrazione globale della sostenibilità, anche in un caso controverso come quello della produzione di armi e del loro commercio ai confini della legalità nazionale e internazionale.

Appare infine con grande chiarezza come il tema della coerenza non possa più essere inteso nei termini limitativi ricordati all'inizio di questo contributo: non è certamente solo la coerenza tra politiche di cooperazione allo sviluppo e 'altre politiche esterne'. Si pone invece un problema di coerenza complessiva all'interno dell'Agenda 2030, con i suoi obiettivi ma anche e forse soprattutto con i suoi principi: in che cosa una politica o una iniziativa rischia di mettere a repentaglio alcuni dei principi costitutivi dell'agenda, anche se non precisamente riflessi in uno degli altri obiettivi?

Tale questione dovrebbe essere posta con chiarezza, all'interno del sistema di monitoraggio dell'Agenda 2030, incluso quello relativo al piano nazionale di sviluppo sostenibile. L'alternativa, nell'ignorare tale questione, è quella di concludere che un problema 'non esiste' se non è riflesso in quanto tale negli SDG. Ulteriore passaggio nella stessa direzione è porsi la questione se la conformità alle norme di legge sia sufficiente per definire 'sostenibile' una certa attività o politica: in questi termini la produzione delle bombe sarde potrebbe essere difesa in quanto perfettamente legali (e dunque sostenibili!).

Si tratta di un problema che si può applicare a molte fattispecie diverse (si pensi ad esempio al caso del gioco d'azzardo) ma che deve sollecitare una risposta più profonda e complessa che non quella della semplice difesa della 'lettera' della legge.

L'ultima questione riguarda la dimensione 'procedurale' della coerenza per lo sviluppo sostenibile. Esiste un chiaro squilibrio delle voci che possono intervenire nei processi, ed esiste un chiaro disallineamento delle istanze in cui diversi interessi trovano composizione e sintesi. L'elemento del 'come' la coerenza per lo sviluppo sostenibile viene perseguita, è un elemento chiave. Il rischio è che essa emerga solo come una sintesi 'a posteriori' quando ormai tutti i giochi sono stati fatti, e quando proporre alternative è sostanzialmente una via impraticabile. In queste forme di ricerca di coerenza 'a posteriori' soltanto poche voci possono essere ascoltate, quelle di coloro che dispongono dei mezzi necessari a reagire immediatamente e nella maniera più efficace, e qui il rischio è che le voci più marginali e vulnerabili non abbiano modo di essere udite.

L'identificazione di istanze di dialogo in cui promuovere una partecipazione realmente rappresentativa dei diversi portatori di interesse, soprattutto di quelli più deboli e vulnerabili, e una interlocuzione istituzionale efficace, è probabilmente una delle cose più complesse e più necessarie, con lo scopo di intervenire 'a monte' nei processi di decisione e cambiamento, e poter incidere sulle scelte.

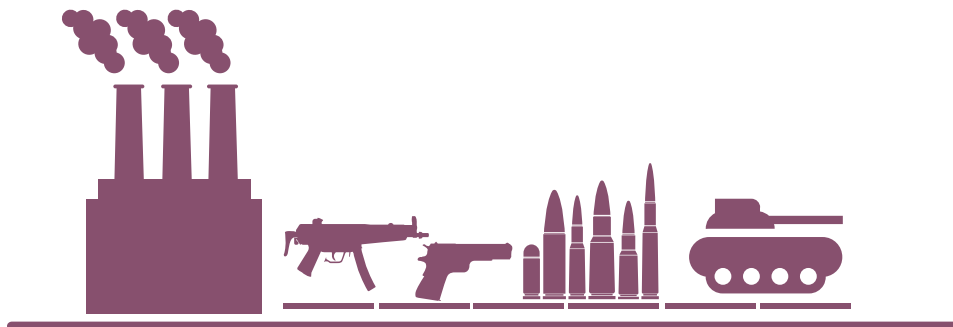
La legge 125/2014, che disciplina la cooperazione allo sviluppo prevede al suo interno all'articolo 15(1) un "Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), con il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cui all'articolo 4 nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo".

Queste ultime sono definite in questo modo dall'articolo 1 (1): "La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace [...] è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia." Si tratta dunque di un meccanismo di armonizzazione delle politiche esigente sulla carta, e che sembrerebbe in teoria poter assumere una competenza in casi come quello della produzione bellica da riconvertire; ma relativamente debole in termini di reale incidenza sulle politiche diverse da quelle di cooperazione.

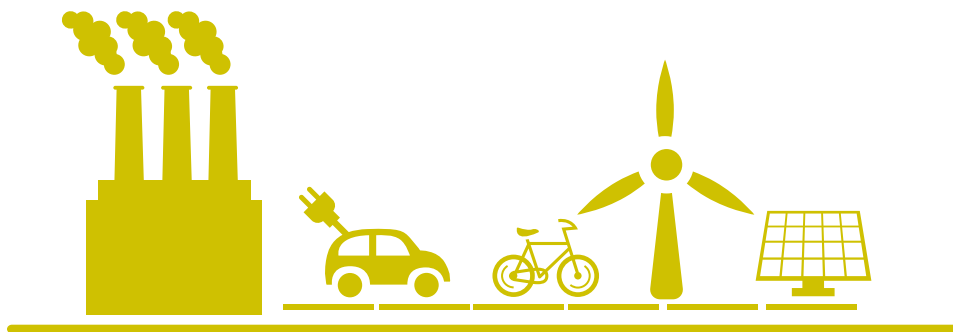
Il caso della produzione bellica nel Sulcis mostra in filigrana alcune delle questioni più concrete che emergono in un percorso di 'sviluppo sostenibile': non una passeggiata consensuale, dove i diversi interessi trovano risposta coerente senza alcuno sforzo.

Ma un campo dove quanto si manifesta a livello locale e globale, la sovrapposizione, le direzioni divergenti assunte dagli attori sociali, la tensione tra obiettivi di sviluppo, principi, norme e richiami di carattere etico devono trovare una composizione spesso molto più faticosa di quanto ci si aspetta inizialmente.

Ci pare questo l'unico esito realmente trasformativo: senza questo sforzo, il rischio è di accontentarsi di un 'racconto della sostenibilità' patinato e di maniera, in grado di difendere anche la sostenibilità delle fabbriche di bombe.



costruire un'alternativa è possibile:
promuovere la riconversione industriale
per uno sviluppo sostenibile



Bibliografia essenziale

INTRODUZIONE E SINTESI DEI CONTENUTI

Fukuda-Parr, S., & Yamin, A. E. The Power of Numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights. *Development*, 56(1), 58–65. doi:10.1057/dev.2013.8, 2013.

Fukuda-Parr, S., Statement for the Opening Panel of the High Level Political Forum. New York; in https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24969hlpf_presentation_july_2017_clean.pdf , 2017.

International Council for Science (ICSU). A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation [D.J. Griggs, M. Nilsson, A. Stevance, D. McCollum (eds)]. International Council for Science, Paris, 2017.

Prato, S., The Struggle for Equity: Rights, food sovereignty and the rethinking of modernity, *Development*, Volume 57, Issue 3-4, 2014.

Prato, S., Financing for Development: The Progress Money Cannot Buy, *Development*, Volume 59, Issue 4, 2017.

CAPITOLO 1

European Union Agency for Fundamental Rights. Violence against women: An EU-wide survey (2014). Disponibile a: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

United Nations. The Sustainable Development Goals Report (2016). Disponibile a: <http://www.un.org.lb/Library/Assets/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2016-Global.pdf>

United Nations Entity for gender equality and the Empowerment of Women. Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018). Disponibile a: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>.

United Nations International Children's Emergency Fund. Female Genital Mutilation/Cutting: A global concern (2016). Disponibile a: https://www.unicef.org/media/files/FGMC_2016_brochure_final_UNICEF_SPREAD.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. Explore the facts: Violence against women (2013). Disponibile a: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons (2016). Disponibile a: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

World Health Organization. WHO | Global and regional estimates of violence against women (2013). Disponibile a: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>

CAPITOLO 2

Bhattacharjee A., Roy A., Bhardwaj K., Ghosh S. (2015). Toward an Asia Floor Wage. A Global South Labour Initiative for Garment Workers, Asia Floor Wage, Actionaid, South Solidarity Initiative

Musiolek B., Luginbuhl C. (2016). Il lavoro sul filo di una stringa. Clean Clothes Campaign, Change Your Shoes, Entwicklungspolitisches Netzwerk Sachsen, Berne Declaration

Bubbico D., Redini V, Sacchetto D. (2017). I cieli e i gironi del lusso. Processi lavorativi e di valorizzazione nelle reti della moda, Guerini scientifica

Gesualdi F., Lucchetti D. (2017). Il vero costo delle nostre scarpe. Viaggio nelle filiere produttive di tre marchi globali delle calzature, Centro Nuovo Modello di Sviluppo, Fair, Campagna Abiti Puliti, Change Your Shoes

Fana M. (2018) Non è lavoro, è sfruttamento. Editori Laterza

CAPITOLO 3

AAVV, Legitimising an Unsustainable Approach to Trade (2018). Disponibile a: http://s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2018/03/discussion-paper-on-tds_web.pdf

Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (2016). Disponibile a: https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/02/AICS_RELAZIONE_annuale_2016.pdf

Bürgi Bonanomi E., Improving the methodology for measuring social and human rights impacts of Trade agreements (2015). Disponibile a: https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/tradeconference/Bu%CC%88rgi_EU_trade_agreements_impacts_on_human_rights_methodology.pdf

Concord Italia. Coerenza delle Politiche: un impegno necessario per la Cooperazione Italiana. Sintesi e proposte verso un Piano nazionale per la PCD (2015). Disponibile a: <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2015/07/CoerenzaDellePolitiche-Un-impegno-necessario-per-la-cooperazione-italiana-n-ocrocini.pdf>

Confindustria Moda, Centro studi per SMI. Rapporto 2017-2018 del Sistema Moda Italia (2018). Disponibile a: http://www.sistemamodaitalia.com/it/press/note-economiche/item/download/11177_73d11c19da72610834b065670c8762a7

European Milk Board Report di European Milk Board in http://www.europeanmilkboard.org/special-content/news/news-details/article/west-african-producers-in-dialogue-with-eu-policy-makers.html?no_cache=1&

Fairtrade International. Annual Report 2016-2017 (2017). Disponibile a: <https://annualreport16-17.fairtrade.net/en/>.

FAO. High level political report on SDGs (2017). Disponibile a: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14371SDG2_format_revised_FINAL_28_04.pdf p. 8

Fernández-Amador O., Francois, J. F., Tomberger, P. Carbon dioxide emissions and international trade at the turn of the millennium, *Ecological Economics* 125, p. 14-26 High-Level Political Forum on Sustainable Development (2017). Disponibile a: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14371SDG2_format_revised_FINAL_28_04.pdf

La via campesina, Report 11/12/2017 (2017). Disponibile a: <https://viacampesina.org/en/indian-farmers-attending-world-trade-organization-ministerial-buenos-aires-ask-government-take-agriculture-WTO/>

Collier P. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*, Oxford University Press (2007). Disponibile a: https://www.sfu.ca/content/sfu/dean-gradstudies/events/dreamcolloquium/SpringColloquium/Readings/Readings/_jcr_content/main_content/download_47/file.res/Paul%20Collier

Stiglitz J. Why the world needs a new kind of trade agreement (2016). Disponibile a: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/why-the-world-needs-a-new-kind-of-trade-agreement/>

United Nations Conference on Trade and Development. Selected Sustainable Development Trends in the LDCs, p. 5 (2018). Disponibile a: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/aldc2018d1_en.pdf,

United Nations Conference on Trade and Development. Trade and Development Report (2016). Disponibile a: <http://UNCTAD.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1852>

CAPITOLO 4

ActionAid Italia. Migrazioni, sicurezza alimentare e politiche di cooperazione. Esplorare il nesso oltre le semplificazioni. (2017) Disponibile a: https://www.actionaid.it/app/uploads/2017/10/Report_Migrazione_Sicurezza_Politica.pdf

Amnesty International. Libia: un oscuro intreccio di collusione. Abusi su rifugiati e migranti diretti in Europa (2018). Disponibile a: http://www.odisseo.org/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto-amnesty-Libia_It.pdf

Clemens M. A., H. M. Postel, Detering Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low Income Countries, Center for Global Development (2018). Disponibile a: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/detering-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf>

Concord – CINI. Partnership o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo Fiduciario d'Emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione Europea (2017). Disponibile a: <http://www.concorditalia.org/wp-content/uploads/2017/11/rapporto-completo-EUTF.pdf>

Coresi F. (2015). Fronte libico: effetti collaterali della democrazia. Frammenti di un'antropologia della violenza sui corpi dei migranti, in AA.VV., a cura di Omizzolo e Sodano, Migranti e territori, Ediesse.

FOCSIV, Coldiretti (2018). I padroni della Terra. Rapporto sul landgrabbing, Roma.

Foresti M., Hagen-Zanker J. (2017) Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Executive Summary, ODI.

Gatta G., (2012). Luoghi migranti. Tra clandestinità e spazi pubblici, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza.

Oxfam. Hotspot, il diritto negato (2016). Disponibile a: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_DEF.pdf

United Nations. New York declaration for refugees and migrants (2016). Disponibile a: <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

CAPITOLO 5

Dichiarazione sindacati europei e Eurelectric su Just Transition (2017). Disponibile a: <https://www.eurelectric.org/media/2185/statement-energy-just-transition.pdf>

International Labour Office, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all (2013). Disponibile a: http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_432859/lang--it/index.htm

International Trade Union Confederation. Climate Frontlines Briefing - No Jobs on a Dead Planet (2015). Disponibile a: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_climate_change_report_en.pdf

International Journal of Labour Research. Climate change and labour: The need for a just transition. (2010) Disponibile a: http://www.ilo.org/actrav/info/international-journal-labour-research/WCMS_153352/lang--en/index.htm

Just Transition Center OCSE, Just Transition (2017). Disponibile a: <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/Just-Transition-Centre-report-just-transition.pdf>

Stiglitz J. (2013). Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro - Einaudi.

CAPITOLO 6

Bagnato R., Verrini B. (2005). Armi d'Italia: protagonisti e ombre di un made in Italy di successo, Roma, Fazi.

Global Peace Index. Measuring Peace In Complex World, Institute For Economics And Peace (2017). Disponibile a: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>

Stockholm International Peace Research Institute (2017). Sipri yearbook 2017: armaments, disarmament and international security, 2017.

Note biografiche sugli autori

Fabrizio Coresi, antropologo con specializzazione in etnopsichiatria, attualmente esperto su migrazioni presso la ONG ActionAid Italia. Autore e curatore di pubblicazioni e inchieste sociali sulle migrazioni, sulle politiche migratorie europee e sulle condizioni di vita dei migranti in viaggio e in Italia. Lavora dal 2005 nel terzo settore prevalentemente con stranieri, richiedenti asilo e rifugiati in particolare, con diverse realtà associative. Dal 2011 impegnato altresì come formatore in tema di: antropologia applicata al lavoro sociale, mediazione culturale, relazione d'aiuto, sistema d'accoglienza, diritto d'asilo e educativa di strada

Monica Di Sisto, giornalista, vice presidente dell'associazione Fairwatch. Coordina la Campagna StopTTIP/StopCETA Italia, rappresenta l'associazione Fairwatch nel meccanismo del Civil Society Dialogue presso la DG Trade della Commissione europea e il Tavolo sui negoziati commerciali aperto del Ministro per lo sviluppo economico. E' nel Consiglio nazionale dell'Associazione Ong Italiane AOI e la rappresenta al Gruppo di Lavoro 3 "settore privato" del Comitato nazionale Cooperazione allo Sviluppo (CNCS).

Serena Fiorletta, antropologa culturale e responsabile della comunicazione in AIDOS, si occupa di migrazioni, questioni di genere e femminismi, da una prospettiva post-colonial e transculturale. Cultrice della materia presso la cattedra di antropologia culturale della facoltà di Sociologia della Sapienza, insegna e coordina il modulo intercultura del Master in studi e politiche di genere di Roma Tre.

Deborah Lucchetti, attivista e campaigner, ex-operaia metalmeccanica e sindacalista, si occupa di lavoro, diritti umani, globalizzazione. È presidente di Fair e coordinatrice della Campagna Abiti Puliti, sezione italiana della Clean Clothes Campaign, coalizione internazionale di oltre 250 organizzazioni che da 20 anni promuove i diritti del lavoro nell'industria tessile globale. Laureata in scienze politiche, è appassionata di antropologia, economia, sociologia.

Mariagrazia Midulla, responsabile Clima ed Energia del WWF Italia, dapprima impegnata sui temi sociali e della salute, è stata comunicatrice professionista per oltre 20 anni. E' poi diventata responsabile delle Campagne Internazionali del WWF, occupandosi in particolare di Cambiamento Climatico ed Energia, nonché delle Sostanze Chimiche Tossiche. Lavora nel team internazionale del WWF col quale dal 2001 segue i negoziati internazionali sul Clima, i negoziati G7 e G20, le conferenze su Ambiente e Sviluppo (Rio+). E' attiva anche sulle politiche europee. Ha guidato la campagna "Stop al carbone, Sì al Futuro" del WWF, in collaborazione con associazioni e comitati di cittadini.

Massimo Pallottino, responsabile dell'Ufficio Asia Oceania di Caritas Italiana, ha studiato Scienze Politiche a Roma, specializzandosi poi su tematiche di sviluppo in Olanda e poi in Svizzera, con un dottorato di ricerca.

E' professore a contratto di Economia dello Sviluppo all'Università Roma Tre, e segue vari temi di advocacy internazionale all'interno della rete globale Caritas. E' co-portavoce di GCAP Italia.

Stefano Prato, direttore esecutivo della Society for International Development (SID) e redattore della rivista trimestrale Development. È coordinatore del Civil Society Financing for Development Group, membro del comitato editoriale dello Spotlight Report on Sustainable Development, nonché attuale eco-chair dello Steering Group of HLPF Major Groups and other Stakeholders Coordination Mechanism. È stato uno degli advisors del High-Level Panel of Eminent Personalities for the Post-2015 Development Agenda.

Paolo Pezzati, laurea in Scienze Politiche alla Sapienza. Lavora ad Oxfam Italia dal 2004, dove è policy advisor per le crisi umanitarie. Segue in particolare le politiche europee relative alle migrazioni e le emergenze umanitarie in Medio Oriente e Africa.

Andrea Stocchiero, economista e ricercatore del Centro Studi Politica internazionale, collabora con ENGIM Internazionale/FOCSIV sui temi di policy afferenti le politiche di sviluppo sostenibile e le migrazioni, con particolare riferimento a quelle dell'Unione Europea verso l'Africa. E' coordinatore del gruppo migrazioni di Concord Europe e Italia, e supporta il coordinamento di GCAP Italia.



Questo rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto "*Make Europe Sustainable for All*", cofinanziato dall'Unione Europea.

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono di unica responsabilità degli autori e in nessun caso possono considerarsi espressione delle posizioni dell'Unione Europea.