

Raffaele Caso

Migrazione e sviluppo: la politica europea

L'attenzione in Italia e all'estero sul tema delle migrazioni è cresciuta notevolmente negli ultimi anni. In seno alle Nazioni Unite si è proceduto alla costituzione della Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali e del Forum Globale su Migrazioni e Sviluppo¹. A livello europeo già il Consiglio di Tampere aveva lanciato nel 1999 un nuovo approccio integrato che, nel 2005, è confluito nell'"approccio globale sulla migrazione".²

Quindi all'inizio del XXI secolo il problema dei flussi migratori

¹ L'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan sul rapporto *Migrazione e Sviluppo* presentato lo scorso 18 maggio 2006 sottolineava che le migrazioni internazionali, regolate da politiche adeguate, possono apportare beneficio sia ai paesi di origine che di destinazione e propone la creazione di un Forum permanente per la condivisione di idee ed esperienze. Tale Forum è stato adottato durante l'*High-Level Dialogue* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che si è tenuto il 15 e 16 settembre 2006.

² Comunicazione della Commissione *The Global Approach to Migration One Year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy*, Brussels, 30 November 2006, Com(2006) 735 final. Si veda anche la *Dichiarazione di Tripoli* del novembre 2006 che ha rappresentato la prima conferenza ministeriale sulla migrazione e lo sviluppo tra l'Unione Europea e tutti i paesi del continente africano.

è tornato al centro dell'attenzione mondiale malgrado non si registrino i picchi di flussi migratori raggiunti tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo.

In particolare una crescente attenzione è oggi posta sugli effetti che la migrazione genera sia sugli Stati di origine che su quelli di destinazione dei flussi migratori. Non sembra possibile assumere a priori che le migrazioni producano effetti positivi per lo sviluppo dei paesi di origine e per la riduzione della povertà negli stessi. Affinché la migrazione abbia un impatto positivo devono essere prese in considerazioni diverse variabili: non solo la professionalità degli stessi migranti e il loro comportamento, ma anche una numerosa e complessa serie di fattori che comprendono, tra gli altri, i flussi delle rimesse e dei rientri in patria e l'azione delle diaspore.

Recentemente sembra prevalere l'approccio che vede gli immigrati come agenti di crescita economica, di sviluppo e di riduzione della povertà. Si è infatti sempre più inclini a far emergere soprattutto gli aspetti positivi (sotto il punto di vista economico, sociale, culturale, demografico e del mercato del lavoro) piuttosto che quelli

N. 58 - LUGLIO 2007

Sintesi

Il problema dei flussi migratori è tornato a catturare l'attenzione dei decisori politici e dell'opinione pubblica. Un particolare accento è posto sugli effetti che la migrazione genera in termini di sviluppo sia sugli Stati di origine che in quelli di destinazione dei flussi migratori.

A livello europeo la crescente attenzione posta su tale tema ha comportato un rovesciamento di prospettive nell'impostazione tradizionale delle politiche migratorie. Si è infatti assistito al passaggio dalla politica del "root causes approach" ad un nuovo approccio che vede la migrazione come un possibile volano per lo sviluppo.

In particolare si punta sempre più su quelle politiche che vanno nella direzione di incoraggiare la migrazione circolare che sembra apportare benefici sia agli stati di destinazione che agli stati di origine dei flussi migratori.

Sono numerosi i documenti ufficiali dell'Unione europea, soprattutto della Commissione, che evidenziano l'importanza del binomio migrazione/sviluppo. Resta comunque molto da fare affinché questo legame sia messo in pratica attraverso politiche che gestiscano al meglio i vantaggi derivanti dalla migrazione circolare e i flussi delle rimesse.

negativi, (che enfatizzano il *brain drain*, lo sfruttamento della forza lavoro e l'esodo rurale).

Appare quindi sempre più condivisa l'idea che i flussi migratori possano conseguire un "*triple win*"³: per gli immigranti ma, anche e soprattutto, per gli stati di destinazioni e per gli stati di origine.

Le politiche europee: il rovesciamento di prospettiva

Da anni, ormai, si riconosce l'importanza della dimensione esterna della politica migratoria europea per governare in maniera efficace i flussi migratori.⁴ Questa tendenza è particolarmente avvertibile sia a livello dei singoli Stati, che a livello comunitario. Sembra ormai sempre più evidente che le Istituzioni europee abbiano deciso di abbandonare l'approccio unilaterale, prendendo così coscienza della dimensione esterna (bilaterale, multila-

terale e internazionale) della politica migratoria.

In particolare, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nel 1999 il dibattito politico europeo volto a conciliare le politiche migratorie con le politiche di sviluppo ha conosciuto una profonda evoluzione. Il Consiglio europeo straordinario di Tampere, tenutosi nell'ottobre del 1999, ha rappresentato la prima occasione a livello europeo in cui capi di Stato e di governo si sono confrontati sul tema. In questo Consiglio prevaleva ancora l'idea che l'emigrazione "economica" (distinta da quella "forzata", provocata da conflitti, persecuzioni o disastri ambientali) rappresentasse essenzialmente una conseguenza della povertà. Ne derivava che la cooperazione allo sviluppo poteva servire ad affrontare le "*root causes*" dell'emigrazione, riducendo così la pressione migratoria. Ma nell'arco di meno di dieci anni, le idee su cui si fondava la politica migratoria europea sono profondamente cambiate.

Il "*root causes approach*" è stato infatti gradualmente abbandonato in favore della tesi del "*migration hump*", secondo la quale lo sviluppo (nelle sue fasi iniziali) non riduce ma piuttosto favorisce la crescita dei flussi migratori. È solo nel lungo periodo e quando i differenziali di sviluppo si riducono significativamente che i flussi decrescono. Nel caso italiano per esempio si è dovuto attendere più di 40 anni dalla fine della seconda guerra mondiale per assistere al rovesciamento del trend

migratorio da negativo a positivo.

Questo non significa tuttavia un abbandono definitivo da parte della politica europea del "*root causes approach*". Infatti, così come dichiarato anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002, tale approccio resta valido, ma esclusivamente come argomento di lungo periodo.

Se si analizzano inoltre i documenti della Commissione (anche quelli meno recenti come la comunicazione su migrazione e sviluppo del 2002)⁵ sono individuabili tre punti di vista: il primo prevede che il controllo della migrazione non deve pervadere l'intera politica di sviluppo della Commissione europea. Il secondo approccio prevede che le quote di immigrazione legale vengano considerate uno strumento di mobilità per ridurre le pressioni migratorie illegali. In terzo luogo la Commissione considera la mobilità come una essenziale risorsa per lo sviluppo e a tal proposito incoraggia la previsione di politiche che stimolano quanto più possibile la circolarità della migrazione.

La comunicazione della Commissione sul rapporto tra migrazioni e sviluppo del settembre 2005⁶ appare fondata sulla precisa consapevolezza della stretta relazione tra mobilità (interna e internazionale) delle persone

³ Così come sottolineato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan in occasione del *High-Level Dialogue of the General Assembly on International Migrations and Development*, New York, 15-16 September 2006.

⁴ L'approccio globale europeo in campo migratorio prevede lo sviluppo e l'applicazione di iniziative congiunte che non consistano esclusivamente in pattugliamenti del Mediterraneo, ma anche in attive politiche a livello europeo finalizzate allo sviluppo di nuovi approcci in materia di immigrazione, sia legale che clandestina, e alla costruzione di reti transnazionali di cooperazione con i Paesi dai quali provengono i flussi migratori.

⁵ Comunicazione della Commissione *Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi*, Com(2002) 703 del 31 dicembre 2002.

⁶ *Migrazione e sviluppo: orientamenti concreti*, Com(2005) 390 def., 1 settembre 2005.

e sviluppo socio-economico. In questa prospettiva, l'obiettivo del binomio tra politiche migratorie e politiche di cooperazione non è più quello di ridurre la pressione migratoria, ma piuttosto quello di massimizzare l'impatto positivo delle migrazioni sia negli stati di provenienza che in quelli di destinazione. Come è stato sintetizzato da Pastore⁷, il dibattito europeo sulle politiche migratorie è passato da una logica di "More Development for Less Migration" a una logica di "Better Migration for More Development".

Malgrado l'evoluzione della posizione delle Istituzioni comunitarie, l'analisi delle prospettive finanziarie 2007-2013 fa emergere che la componente di controllo rimane ancora prevalente. Se si guarda alla ripartizione dei finanziamenti in questo periodo appare con evidenza un aumento delle risorse destinate alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (nel cui ambito si colloca la dimensione interna della politica migratoria): da 637 milioni di Euro nel 2007 a 1661 milioni di Euro nel 2013. Considerando nello specifico il bilancio del 2007, emerge infatti che gli impegni in materia di "spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" sono aumentati del 12,8% rispetto al 2006. In questo quadro, le principali voci di spesa del bilancio 2007 nella sottorubrica 3a (Libertà,

Sicurezza e Giustizia) sono le seguenti: Fondo per le frontiere esterne (170 milioni di euro); Fondo europeo per l'integrazione (65 milioni di euro); Fondo europeo per i rifugiati (67 milioni di euro)⁸. Dalla lettura di tali dati emerge dunque che, nonostante l'importante sforzo di riequilibrio compiuto con l'istituzione del Fondo per l'integrazione, quasi il 60% di questi stanziamenti ha ad oggetto strutture e attività finalizzate a migliorare i controlli dei flussi sui 91.000 chilometri di frontiere terrestri e marittime dell'Ue.

Per quanto riguarda invece la dimensione esterna della politica migratoria europea, le cui previsioni di budget (circa 6,8 miliardi di euro) rientrano nella sottorubrica 4 del bilancio 2007 "l'Ue quale attore globale", è difficile distinguere le spese destinate a obiettivi di controllo e le spese aventi finalità diverse. Sulla base di tali dati non è quindi possibile distinguere la percentuale di fondi che sono destinati ad attività di puro controllo delle frontiere, e la percentuale destinata alle politiche che tengono conto del legame tra i flussi migratori e lo sviluppo dei paesi di origine.

La migrazione circolare

Come hanno avuto anche modo di sottolineare i Capi di stato e di governo in occasione dell'ultimo summit europeo del 21 e 22 giugno, il controverso dibattito sulla migrazione circolare è particolar-

mente attuale e acceso a livello europeo.

Il concetto non è nuovo. Esso è stato infatti utilizzato anche da altre Istituzioni europee, compresa la stessa Commissione nella comunicazione "Migrazione e Sviluppo: orientamenti concreti" del 2005. In tale documento la Commissione definisce la migrazione circolare come quella forma di migrazione "che è gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due paesi, tra i due paesi".

Ad aver rilanciato l'argomento a livello europeo è stato lo *strategy paper* che gli allora Ministri degli Interni tedesco e francese, Schäuble e Sarkozy, hanno presentato in occasione dell'incontro informale dei Ministri degli Interni dei sei maggiori paesi europei tenutosi a Stratford-upon-Avon il 26 ottobre 2006. In tale documento i due Ministri evidenziano le quattro aree in materia di immigrazione in cui è necessaria una più stretta collaborazione: la lotta contro l'immigrazione clandestina, le politiche di sviluppo, le politiche di asilo e le politiche per gestire la migrazione regolare. In quest'ultima materia i Ministri sottolineano soprattutto l'importanza della migrazione circolare. In tale documento sembra però che l'enfasi non sia posta sulla finalità di incoraggiare lo sviluppo dei paesi più poveri, ma sulla finalità di controllare e limitare i flussi migratori attraverso la previsione di quote per le singole categorie di lavoratori. La migrazione circolare in tale documento sembra quindi essere strumentale all'innalzamento delle barriere europee piuttosto

⁷ F.PASTORE, "More development for less migration" or "better migration for more development"? *Shifting priorities in the European debate*, numero speciale bollettino MigraCition Europa, Cespi, dicembre 2003.

⁸ *Bilancio Generale dell'Unione europea per l'Esercizio 2007*, Sintesi in cifre, febbraio 2007.

che allo sviluppo dei paesi di origine dei flussi migratori.

Questo non sembra invece il caso della recente proposta di direttiva della Commissione europea⁹, inserita nel quadro della politica europea globale di migrazione, che “sostiene l’immigrazione legale, combatte quella irregolare, sviluppa la cooperazione con i paesi terzi e lavora in sinergia con l’Agenda per lo sviluppo”. La comunicazione (collegata alla proposta di direttiva) relativa alla “migrazione circolare e ai partenariati per la mobilità fra l’Unione europea e i paesi terzi collegati” propone partenariati fra l’Ue e i paesi terzi interessati a cooperare alla lotta contro l’immigrazione clandestina e offre ai cittadini dei paesi terzi interessati opportunità di immigrazione legale (come i visti per soggiorni di breve durata). La comunicazione esamina inoltre le modalità per facilitare la migrazione circolare, che può sia contribuire a far fronte al fabbisogno europeo di manodopera, che agevolare lo sviluppo dei paesi d’origine ed evitare le ripercussioni negative del *brain drain* in quanto gli immigrati che tornano nel proprio paese d’origine dopo aver lavorato nell’Ue portano con sé competenze indispensabili allo sviluppo locale.

Non mancano tuttavia le critiche mosse nei confronti di tale comunicazione.¹⁰ Si

rileva infatti che anche in questo documento la previsione della migrazione circolare sia un mezzo per alleggerire gli stati europei degli immigrati in eccesso. Nella comunicazione si prevede infatti assistenza tecnica e/o finanziaria agli stati in via di sviluppo nei settori collegati alla gestione dei flussi migratori. Gli stati riceventi, in cambio, si impegnano a riammettere i loro cittadini che sono emigrati illegalmente e i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno raggiunto l’Ue attraverso il loro territorio. Il perfezionamento di tali accordi permetterebbe senza dubbio all’Ue di incrementare notevolmente il numero di immigrati illegali espulsi.

Malgrado tali critiche, sembra rimanere alta l’attenzione che la Commissione sta ponendo su tutte quelle misure che, almeno sulla carta, sfruttano al meglio le potenzialità della migrazione per lo sviluppo dei paesi di origine dei flussi migratori. Rientrano tra queste le misure che mirano ad agevolare il reinserimento degli emigrati nel paese di origine: programmi speciali di alloggio, depositi di risparmio con agevolazioni fiscali nel paese di origine, riconoscimento di competenze acquisite pur in mancanza di attestati formali e forme di sostegno che permettano ai ricercatori rimpatriati di proseguire il loro progetto di ricerca nel paese di origine¹¹.

D’altronde l’Ue non ha bisogno di andare lontano per venire a conoscenza delle *best practices* in materia di migrazione circolare. Un ottimo esempio di tale immigrazione è costituito dalla Regione polacca di Opole, i cui cittadini, avendo libero accesso in Germania (anche prima del 2004) godono della possibilità di lavorare in Germania per un periodo di tempo determinato per poi far rientro in Polonia e successivamente tornare a lavorare in Germania. La maggior parte di tali emigrati polacchi (più del 60%) sono lavoratori non specializzati che così facendo hanno la possibilità, dopo aver lavorato in Germania, di ritornare in Polonia e spendere qui le entrate conseguite in Germania, aumentando così il potere di acquisto del loro reddito estero. Una simile politica, supportata da entrambi i Governi, permette allo stesso tempo alla Germania di ottenere la manodopera necessaria e alla Polonia di godere dei benefici discendenti dall’afflusso dei redditi esteri e dal trasferimento di competenze quando si tratta di emigrati specializzati.

Conclusioni

Alcuni recenti trend a livello europeo appaiono promettenti. In primo luogo è da sottolineare l’approccio multilaterale. Anche nel programma di 18 mesi stilato congiuntamente dalla Presidenza tedesca, portoghese e slovena, si riafferma chiaramente l’intenzione delle tre presidenze di turno dell’Unione europea di assicurare un dialogo regolare e una pratica cooperazione fra i paesi di

⁹ *Verso una politica europea globale di immigrazione: giro di vite all’impiego di immigrati irregolari e via libera alla migrazione circolare e ai partenariati per la mobilità*, Bruxelles, 16 maggio 2007

¹⁰ Si veda per esempio *In Search of an Immigration Policy*, in «The Economist», 2 giugno 2007.

¹¹ Comunicazione della Commissione *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità fra l’Unione europea e i paesi terzi*, Bruxelles 16.05.07.

origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori.

Eguale importante è da considerare l'aumento graduale delle risorse finanziarie destinate alla politica migratoria. A tal riguardo però sarebbe opportuno un ulteriore incremento o, più realisticamente, una migliore distribuzione degli stanziamenti in materia di "spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" che, come sopra ricordato, per oltre il 60% sono oggi attribuiti al "Fondo per le frontiere esterne". Inoltre, per quanto riguarda la dimensione esterna della politica migratoria europea, dovrebbe farsi più chiarezza, sempre a livello di bilancio, tra le politiche aventi obiettivi di controllo e quelle aventi diversa natura.

Inoltre, data la scelta di fondo di passare ad un approccio che vede la migrazione come un possibile volano per lo sviluppo, l'Unione europea dovrebbe adottare delle misure concrete che riducano sensibilmente le distorsioni presenti nel sistema delle rimesse: migliorare la concorrenza tra le banche, ridurre i costi di trasferimento (che alcune volte possono anche arrivare al 25% del totale), rendere i servizi finanziari più trasparenti, promuovere l'alfabetizzazione finanziaria per evitare l'utilizzo di sistemi illegali di trasferimento, incentivare la creazione di prodotti bancari che consentano accumulazione di risparmio e accesso a forme assicurative e di microcredito. Uno sforzo europeo in tale direzione sarebbe vantaggioso per gli stati di origine della migrazione che godrebbero non solo degli

effetti positivi di breve periodo derivanti dall'afflusso delle rimesse, ma anche degli effetti positivi di lungo periodo prodotti dal ritorno in patria degli emigrati e dal contenimento del *brain drain*. La vera sfida a livello europeo è quindi quella di attuare politiche migratorie e di sviluppo che mettano in primo piano le ricadute che le stesse politiche possono avere anche negli stati di origine della migrazione.

I flussi migratori rappresentano oggi certamente una grande opportunità per lo sviluppo non solo dell'Ue ma anche dei paesi più poveri che si affacciano sul Mediterraneo. Una simile opportunità non può essere colta costruendo barriere intorno all'Europa, ma solo attraverso la presa di coscienza del beneficio apportato dagli immigrati e l'applicazione di politiche basate sul binomio migrazione/sviluppo. Al riguardo si spera che i buoni propositi espressi nei documenti ufficiali dell'Unione si traducano in azioni concrete che tronchino le critiche secondo cui dietro il paravento della migrazione circolare si celano gli interessi nazionali legati alla sicurezza e al controllo dei flussi.

Questo lavoro è stato realizzato a margine dell'incontro "Migrazione e Sviluppo" promosso dall'Isipi lo scorso 4 maggio nell'ambito dell'"Osservatorio italo-francese" (sostenuto dalla Compagnia di San Paolo e dalla Fondazione Crt).

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- ✓ Europa
- ✓ Politica europea di vicinato
- ✓ Cina/Focus China
- ✓ Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- ✓ Turchia
- ✓ Paesi del Golfo
- ✓ Caucaso e Asia centrale
- ✓ Argentina
- ✓ Diritti umani

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

**Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
[@ispionline.it](https://twitter.com/ispi.policybrief1)**

© ISPI 2007