

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLE POLITICHE DI CO-SVILUPPO NEL MEDITERRANEO E NEI BALCANI

Documento di base per le Commissioni II e III
della Conferenza di Bari su “Partenariato interregionale e politiche migratorie”
(23-24 ottobre 2003)

A cura di Petra Mezzetti, Alessandro Rotta, Andrea Stocchiero
con il coordinamento di Ferruccio Pastore

Introduzione

In questo documento, ci si propone di analizzare il ruolo delle regioni europee nella elaborazione di politiche di co-sviluppo, incentrate sulla valorizzazione del capitale umano, sociale e finanziario dei migranti internazionali. L'analisi verrà condotta con particolare riferimento a due tra i principali “spazi di prossimità” che circondano il territorio dell'Unione europea, e che rappresentano anche due tra i maggiori bacini di emigrazione verso gli Stati membri attuali: ci riferiamo all'Europa sud-orientale e specialmente ai Balcani occidentali, e dall'altro lato ai paesi situati sulla sponda meridionale del Mediterraneo, e in particolare a quelli del Maghreb.

Il testo che segue è suddiviso in tre paragrafi. Nel *primo*, si forniranno alcuni riferimenti essenziali per inquadrare la diversa natura dei flussi migratori, e di conseguenza la diversità strutturale del rapporto che questi intrattengono con i processi di sviluppo sociale ed economico del contesto di origine, rispettivamente nel caso dei paesi terzi del Mediterraneo e in quello dei Balcani.

Il *secondo paragrafo* sarà dedicato a una sintetica ricostruzione del ruolo che le regioni europee, italiane in particolare, sono venute assumendo negli ultimi anni nel campo della politica di cooperazione, con particolare riferimento ai programmi orientati a valorizzare il ruolo dei migranti come vettori di sviluppo e di quelli che perseguono, direttamente o indirettamente, obiettivi di politica migratoria.

Nel *paragrafo conclusivo*, sulla base dell'analisi condotta in precedenza, si formulano alcuni suggerimenti di metodo e di merito circa le prospettive future di sviluppo della cooperazione decentrata e interregionale, finalizzata a promuovere l'interazione positiva tra migrazioni e processi di co-sviluppo. Verrà dedicata particolare attenzione al ruolo delle regioni europee ed extra-europee situate a cavallo della futura frontiera esterna dell'Unione; sul piano del metodo, verrà privilegiata una impostazione integrata, che dovrebbe condurre progressivamente verso modelli di tipo partenariale.

1. Migrazioni e sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani

La regione balcanica e i paesi del Maghreb hanno rappresentato, nel corso degli ultimi quindici anni, i due principali bacini di emigrazione verso l'Europa occidentale. Le migrazioni che si sono prodotte dalle due aree hanno avuto natura profondamente diversa: nei Balcani, soprattutto nella

prima metà degli anni novanta, si è trattato di movimenti forzati, legati al ciclo di conflitti e transizioni violente che la regione ha conosciuto nello scorso decennio; nel caso del Mediterraneo occidentale, pur non mancando i moventi politici, la spinta principale a emigrare è derivata e deriva da cause di ordine economico, sociale e demografico. In entrambi i casi le migrazioni e le politiche migratorie sono diventate un nodo centrale delle più generali relazioni tra le due regioni da un lato, e l'Unione europea e i suoi stati membri dall'altro.

Migrazioni e sviluppo nel Mediterraneo

Il Mediterraneo è stato descritto come la più grande linea di faglia socioeconomica e demografica del mondo (Chesnais 1995). Lo squilibrio tra la riva sud e la riva nord in termini di sviluppo socioeconomico, dinamiche demografiche e opportunità occupazionali fornisce una prima interpretazione del fenomeno migratorio: nei paesi del Maghreb, dove la popolazione è più che raddoppiata tra il 1950 e il 1980 e oggi ha, nel 60% dei casi, meno di 26 anni (Schmidt di Friedberg 2000), il reddito medio pro-capite, a parità di potere d'acquisto, è pari a un quinto del reddito medio dei paesi mediterranei dell'UE (Fargues 2003), dove nel frattempo si registrano dinamiche demografiche generalmente assai blande.

La consistenza numerica delle comunità maghrebine nell'Unione europea conferma l'importanza del fenomeno migratorio: solo in Italia, Francia e Spagna, nel 2000 gli immigrati di origine maghrebina erano circa un milione e settecentomila (Fargues 2003) e nel 2001 figuravano, in tutti e tre i paesi, tra le comunità straniere più numerose (SOPEMI 2002; Caritas 2002)¹.

Analisi recenti, basate su una lettura incrociata della diminuzione del tasso di fertilità e del miglioramento dei livelli di educazione, hanno smentito le previsioni di un'ulteriore esplosione demografica nella regione del Maghreb (Courbage 1998). La progressiva affermazione di un modello demografico più "maturo" non sembra tuttavia doversi tradurre, in un futuro immediato, in una riduzione netta della pressione emigratoria: "tutti i potenziali emigranti per almeno i prossimi 15, o più probabilmente 20 anni, sono già nati, così come coloro che cercano un lavoro" (Coleman 1999, 487-488).

Per quanto si assista già oggi a una progressiva diversificazione geografica dei flussi,² e questi siano meno consistenti rispetto al passato, le migrazioni dai paesi del Maghreb verso l'Unione europea continueranno a essere quantitativamente importanti e soprattutto a costituire una componente centrale dei processi di integrazione e delle dinamiche di interdipendenza nel Mediterraneo, "amplificando o esacerbando lo schema prevalente delle relazioni tra stati nel Maghreb e nell'Europa occidentale, sia che queste si presentino fondamentalmente in termini consensuali o conflittuali" (Collinson 1996, 96-97). La gestione concertata ed equilibrata dei movimenti migratori, e l'identificazione di politiche efficaci per sostenere le correlazioni positive tra migrazioni e sviluppo nell'area mediterranea, rappresentano quindi priorità ineludibili per l'Unione europea, che riguardano non solo lo specifico policy field specifico della politica migratoria, ma anche quello delle relazioni esterne e della politica estera comune.

In questo quadro, le potenzialità dei migranti come agenti di sviluppo nei contesti di origine sono indubbiamente elevate ma tuttora, in larga misura, inesplorate. Le comunità maghrebine all'estero

¹ Gli immigrati regolari di nazionalità marocchina costituiscono la comunità straniera più numerosa in Italia, dove sono 158.000 (Caritas 2002; il dato non comprende i risultati della regolarizzazione avviata nel 2002) e in Spagna, dove sono poco meno di 200.000 (SOPEMI 2002); in Francia, dove sono circa mezzo milione, sono la seconda comunità straniera dopo i portoghesi, e la prima extra-UE, seguiti dalla comunità di nazionalità algerina, poco meno numerosa (SOPEMI 2002).

² Nel caso del Marocco, per esempio, per quanto il *pattern* emigratorio continui a essere orientato verso l'Unione europea, Stati Uniti, Canada, Libia e paesi del golfo persico si stanno affermando come mete di emigrazione. La provenienza delle rimesse conferma questa diversificazione (IOM 2003: 224-225).

mantengono tradizionalmente legami saldi e continui con la madrepatria, e le politiche sull'emigrazione dei paesi del Maghreb sono ispirate a due principi fondamentali: massimizzare i benefici delle migrazioni e coltivare a questo fine le relazioni con i propri emigrati (Pastore, Sciortino 2001; Collinson 1996; Fargues 2003).

Il potenziale di sviluppo rappresentato dai migranti ha, soprattutto nel caso del Maghreb, un evidente valore economico. Il volume delle rimesse è notevole in tutti i paesi considerati e va dal 2,3% del PIL in Algeria³ a poco meno del 10% del PIL in Marocco (Khachani 2003, 58; IOM 2003, 224). Nel caso marocchino, in particolare, le rimesse sono aumentate, tra il 2000 e il 2001, del 58,7%, raggiungendo l'ammontare di 36 miliardi di dirham (circa 3,3 milioni di dollari) e contribuendo a riequilibrare il deficit della bilancia commerciale del paese (IOM 2003, 224). Secondo una ricerca dell'Istituto nazionale di studi economici applicati (INSEA) di Rabat l'83,7% delle rimesse di migranti marocchini viene investito nel settore immobiliare (INSEA 2000). A questo proposito, è bene sottolineare per inciso che gli investimenti delle rimesse nel settore immobiliare, sebbene tradizionalmente ritenuti poco importanti per lo sviluppo economico locale, possono in realtà fare da volano a numerose attività economiche; nel contempo, la costruzione di alloggi migliori ha un effetto sulla qualità della vita rilevante ai fini della pressione emigratoria. La concentrazione degli investimenti in questo settore, associata all'imponente volume complessivo delle rimesse, suggerisce comunque le notevoli potenzialità di un impiego più ragionato e produttivo delle stesse, ad esempio a fini di sviluppo locale e per attività imprenditoriali, e gli ampi margini di intervento per definire strumenti finanziari adatti a canalizzare adeguatamente i flussi.

Nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, più che in altre aree di emigrazione, l'apporto potenziale dei migranti allo sviluppo del paese di origine non si limita alla sfera economica, ma investe anche la dimensione culturale, sociale e politica. Grazie alla propria esperienza e al ruolo di ponte tra realtà diverse i migranti possono favorire una maggiore apertura della comunità di provenienza verso il mondo esterno, facendosi portatori di un maggiore pluralismo culturale e sociale e veicolando contaminazioni positive di vario genere: gli immigrati, poiché "sono al centro della doppia problematica dell'immigrazione e dello sviluppo hanno un ruolo implicito nella dinamica di questi fenomeni; [...] ne sono la dimensione vera e umana e costituiscono un legame evidente tra società d'origine e società di accoglienza" (Institut Panos 2001, 19).

La scarsa capacità attuale dei contesti locali e delle politiche nazionali di tradurre in opportunità di sviluppo il capitale umano, sociale ed economico dei migranti costituisce il punto da cui partire per la cooperazione internazionale in questo campo. A livello dell'Unione europea, il partenariato Euromediterraneo – noto anche come processo di Barcellona –, creato nel 1995 per stabilire una zona di pace e stabilità, un'area di prosperità e per sviluppare le risorse umane nello spazio mediterraneo, avrebbe dovuto occuparsi anche dei fenomeni migratori, favorendo un accordo tra i diversi attori per una gestione coerente ed efficace dei flussi. In realtà, il partenariato presentava da un lato una visione delle migrazioni come minaccia incombente ai confini d'Europa, definita con precisione e rispetto alla quale si chiedeva l'adozione, ai paesi d'origine, di misure di controllo e di contrasto dei flussi illegali; dall'altro prevedeva impegni vaghi e generici sul fronte dell'integrazione degli immigrati nei contesti di inserimento e dello sviluppo dei paesi di emigrazione (Pastore 2002, 108 ss.).

³ L'interesse per una comparazione tra flussi di rimesse e aggregati macroeconomici in Algeria è molto ridimensionato dalla prevalenza dei circuiti informali o invisibili come principale canale dei trasferimenti. Secondo alcune stime fatte dalle autorità algerine all'inizio degli anni Novanta il "commercio da valigia", rappresentato da tutti i beni materiali che l'immigrato porta con sé in occasione di un suo rientro nel paese d'origine, avrebbe costituito circa l'equivalente di 2,5 miliardi di dollari l'anno, pari al 15-20% del volume totale delle importazioni (Khachani 2003; Safir 1996).

Il vero limite del processo di Barcellona, perlomeno nella sua impostazione iniziale, può dunque essere identificato nell'assenza di una precisa declinazione dello specifico nesso tra migrazioni e sviluppo. Questo spazio vuoto può essere occupato da una coalizione di attori della cooperazione internazionale che non si limiti ai livelli comunitario e nazionale, ma che coinvolga anche i governi locali, i territori e le società civili dei paesi di provenienza e inserimento dei migranti, e che ne valorizzi l'apporto in termini di sviluppo nel modo più ampio possibile. Sulla scorta della consapevolezza della complessità dei fattori (storici, politici, economici e sociali) che hanno determinato il ritardo e i problemi dello sviluppo nell'area del Maghreb, e grazie all'applicazione alla realtà del mondo arabo di strumenti di analisi innovativi, come il recente rapporto sullo sviluppo umano (UNDP 2002), è possibile immaginare, come obiettivo dei partenariati internazionali territoriali per la mobilità la definizione di strategie di intervento che affrontino in modo integrato il tema dello sviluppo e delle migrazioni nel Mediterraneo, intervenendo simultaneamente sulle diverse dimensioni dei fenomeni in questione.

Migrazioni e sviluppo nei Balcani

Rispetto alla realtà molteplice dei flussi trans-mediterranei, e specialmente alla relativa continuità nel tempo delle migrazioni dal Maghreb, l'Europa orientale e sud orientale si sono riaffacciate solo di recente sulla scena delle migrazioni internazionali, in seguito ai profondi rivolgimenti geopolitici del 1989. In precedenza, in tutta l'Europa centrale e orientale a guida socialista, l'emigrazione e la mobilità internazionale erano sottoposte a un rigido controllo e sostanzialmente scoraggiate. La federazione socialista jugoslava costituiva in questo senso - come sotto molti altri punti di vista, dalla collocazione internazionale alla gestione dell'economia - una notevole eccezione: i cittadini jugoslavi parteciparono infatti in misura rilevante ai flussi di lavoro delle migrazioni europee "rappresentando uno dei principali serbatoi di reclutamento per il sistema migratorio continentale (Bonifazi 2001, 99). Secondo le fonti jugoslave la presenza di cittadini jugoslavi all'estero raggiunse le 850.000 unità all'inizio degli anni Settanta, quando l'adozione di politiche restrittive da parte dei paesi di immigrazione arrestò i flussi che ripresero poi a metà degli anni Ottanta, in coincidenza con l'acuirsi della crisi economica, sociale e politica della federazione (Malacic 1994).

Le correnti dell'emigrazione jugoslava negli anni Sessanta e Settanta, che si erano distese soprattutto verso Germania, Svizzera e Austria, aprirono delle vie che furono poi percorse dai movimenti forzati di popolazione indotti dai conflitti degli anni Novanta. La degenerazione violenta del processo di scomposizione della federazione jugoslava, culminata con la guerra in Croazia e Bosnia-Erzegovina, si tradusse in un massiccio esodo dalle regioni in guerra; in Bosnia, in particolare, l'espulsione forzata delle popolazioni di nazionalità diverse da quella maggioritaria in una determinata area fu una tattica deliberata per la creazione di comunità etnicamente omogenee. Parte dei flussi forzati si diresse verso altre zone della ex Jugoslavia, ma molti cercarono rifugio in Europa occidentale, soprattutto in Germania, Austria e Svezia (Conti 2002). Le domande di asilo presentate nei paesi dell'Unione raggiunsero, nel 1992, la cifra record di 672.000, costringendo i governi degli Stati membri a confrontarsi non solo con tragedie che si pensavano consegnate alla storia, ma anche con la sfida politica e operativa di "garantire protezione internazionale nei confronti di gruppi o categorie di persone i cui diritti umani rischiavano di essere violati o lo erano apertamente" (Conti 2002, 147). La risposta dei diversi paesi dell'Unione non fu uniforme, si impose il principio della protezione temporanea e, nella successiva crisi che comportò espulsioni di massa di popolazione civile, il Kosovo, nel 1998-1999, si affermò la tendenza a intervenire in aiuto delle popolazioni sfollate e rifugiate direttamente sul posto, o comunque nella regione, contenendo gli eventuali flussi diretti verso i paesi UE (Van Selm-Thorburn, 1998).

A seguito del rimpatrio, da parte dei paesi dell'Unione, della maggior parte dei rifugiati dalla ex Jugoslavia, e a oltre sette anni dagli accordi di Dayton, che posero fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina, il problema del rientro di profughi e sfollati è ancora lontano dall'essere risolto, e,

poiché coinvolge i paesi protagonisti dei conflitti, oggi i più importanti attori regionali, rappresenta il vero banco di prova dell'avvenuta pacificazione della regione (Chirico 2002).

Oltre alle cicatrici dei conflitti e al peso delle migrazioni forzate, lo scenario migratorio balcanico si differenzia da quello dei paesi del Maghreb soprattutto per l'ancoraggio istituzionale all'Unione europea della regione. Bulgaria e Romania, già candidate ad entrare all'UE ma escluse dall'ondata di allargamento che si compirà nel 2004, accederanno probabilmente nel 2007. I cosiddetti Balcani occidentali (Albania, Croazia, Serbia e Montenegro, Macedonia e Bosnia Erzegovina) sono legati all'Unione da una forma contrattuale più blanda, il Processo di associazione e stabilizzazione (European Commission 2003), e hanno davanti a sé un percorso di adesione molto lungo e articolato, a eccezione della Croazia, per cui è possibile che l'ingresso nell'UE avvenga contemporaneamente a Romania e Bulgaria. Tuttavia l'Unione europea ha riaffermato, in occasione del Consiglio europeo e del vertice euro-balcanico di Salonicco (European Commission 2003b), che non considererà completato il processo di unificazione europea fino a quando questo non comprenderà anche i Balcani occidentali.

Si tratta di una prospettiva ancora distante, che però, a detta di un numero crescente di osservatori, si pone in contrasto, dal punto di vista migratorio, con il mantenimento, da parte dell'UE, di un rigido regime di visti verso i paesi dell'area (ILPA 2003). Va detto, inoltre, che le iniziative in materia di migrazioni rivolte alla regione, come la Migration, Asylum and Refugee Return Initiative (MARRI) promossa dal Patto di stabilità (Stability Pact 2003), tradiscono spesso, più che la necessità di preparare una prossima integrazione con l'UE, l'obiettivo di creare una zona cuscinetto, rafforzando i sistemi di controllo e gestione delle frontiere dei paesi balcanici, attraversati da flussi di transito a lungo raggio sempre più importanti. Infine, la geometria variabile del processo di allargamento si è tradotta nell'innalzamento di nuove barriere alla mobilità nella regione. Ciò detto, è chiaro che l'ipotesi adesione dei Balcani all'UE prefigura alcune condizioni (percorsi migratori circolari, misure di integrazione finanziaria, maggiori investimenti) favorevoli, in un prossimo futuro, all'articolazione virtuosa del nesso tra migrazioni e sviluppo.

Sotto al comune denominatore della prospettiva europea, e delle determinanti politiche delle migrazioni, i paesi balcanici hanno profili migratori molto diversi. Lo spazio ex jugoslavo presenta alcune caratteristiche ricorrenti: un sistema educativo di buon livello forma una forza lavoro qualificata (e, in alcuni settori di eccellenza, molto qualificata), che non trova spazio nelle anguste prospettive economiche di una lenta transizione. Tuttavia, un *pattern* demografico maturo e le regolazioni in materia di visti impediscono la formazione di flussi importanti. In questi casi non sono tanto le rimesse (poco consistenti) a fornire opportunità di sviluppo, ma la possibilità di intraprendere percorsi di formazione e qualificazione professionale circolari, l'imprenditoria di ritorno, e il rilancio, nell'ambito della divisione internazionale del lavoro, e l'inserimento, anche con un ruolo subalterno, nei circuiti dell'economia basata sulla conoscenza.

Per completare questo rapido giro d'orizzonte, bisogna sottolineare che la situazione albanese, per quanto riguarda il nesso attuale e potenziale tra migrazioni e sviluppo, è profondamente diversa da quella brevemente descritta per gli stati risultati dalla dissoluzione della Jugoslavia. Al termine di un quindicennio di transizione che ha attraversato fasi diverse, con alcuni drammatici momenti di crisi (Pastore 1998), l'Albania sembra avere imboccato un percorso di stabilizzazione e crescita relativamente incoraggiante. Con una percentuale di emigrati sulla popolazione totale tra i più alti nel mondo, l'Albania non può fare a meno di attribuire al capitale umano, sociale e finanziario dei migranti un ruolo centrale in qualsiasi strategia di sviluppo (Martin, P., Martin, S., Pastore, 2002; Piperno 2003a). In particolare, gli importanti flussi di rimesse - che oggi seguono canali largamente informali, producendo un impatto economico limitato - appaiono come una risorsa per la cui valorizzazione i governi sub-nazionali e gli attori finanziari a più forte radicamento territoriale

potrebbero svolgere un ruolo decisivo (Piperno 2003b; Gedeshi e Uruçi, 2003). Su questi temi, torneremo nelle prossime pagine e nell'Allegato n° 2 a questo Documento.

2. Politiche di co-sviluppo e ruolo delle regioni

Fino alla fine degli anni Ottanta, le politiche migratorie e le politiche di cooperazione allo sviluppo, hanno mantenuto obiettivi, ambiti e modalità di intervento separati che difficilmente si sono intersecati (Massey, 1998). Solo nel corso dell'ultimo decennio, si è manifestata in alcuni paesi occidentali una tendenza a collegare in misura crescente i due policy field. Ha dominato inizialmente una impostazione ideologica che, in modo ingenuo e strumentale, considerava l'aiuto allo sviluppo come una modalità di riduzione dei flussi migratori, riassumibile nel facile luogo comune "aiutamoli a casa loro, affinché non vengano a casa nostra". In questo primo stadio del dibattito mancava una seria riflessione incentrata sui complessi nessi tra processi di sviluppo e mobilità nei flussi migratori. Tutta la ricerca contemporanea sulle migrazioni, così come la stessa storia europea, dimostrano che – per una lunga fase, almeno – lo sviluppo stimola e consente un'accelerazione dei flussi migratori (Massey, 1998). E' solo nel lungo periodo, in una fase più matura dello sviluppo economico, che diminuendo i differenziali di reddito progressivamente le migrazioni diminuiscono.

Inoltre, studi sul campo hanno dimostrato come le decisioni migratorie delle famiglie si possano considerare come parte di precise strategie per la riduzione della povertà (de Haan 2000). Il rientro di capitali finanziari, i risparmi dei migranti inviati sotto forma di rimesse, rappresenta, infatti, una specie di assicurazione sociale per le famiglie che consentono di aumentare la spesa in educazione e salute, costituendo quindi il principale elemento per lo sviluppo umano. Per gli stessi paesi di origine le migrazioni rappresentano un fenomeno importante come valvola di sfogo dello squilibrio del mercato del lavoro e per gli ingenti flussi di entrate finanziarie a cui danno luogo le rimesse, che spesso superano gli stessi pubblici aiuti allo sviluppo (Taylor, 1999). Per i paesi di provenienza, le migrazioni costituiscono quindi una risorsa ben più rilevante delle politiche di cooperazione allo sviluppo (i cui finanziamenti sono stagnanti e sempre più orientati verso le nuove emergenze di sicurezza). In questo quadro l'obiettivo delle politiche di sviluppo non può essere quello di ridurre significativamente, nel breve e medio periodo, la pressione migratoria. Al contrario, alleviando la povertà estrema, gli aiuti pubblici allo sviluppo possono contribuire a creare le condizioni per una maggiore mobilità interna e internazionale.

È soprattutto con la fine degli anni Ottanta che si sviluppano approcci sperimentali e che anche le analisi scientifiche divengono via via più serie e empiricamente fondate (Nyberg-Sorensen, 2002). In Francia si verificano le prime iniziative. Numerosi immigrati africani creano associazioni di diverso livello che intrattengono rapporti con i territori di origine. Queste associazioni avviano progetti per lo sviluppo locale, raccogliendo fondi per impiegarli nella costruzione di scuole, centri sanitari, piccole infrastrutture di villaggio. La letteratura ha documentato molte di queste iniziative in Mali, Mauritania e Senegal (Daum, 1993, Quiminal, 1993). I migranti vengono così riconosciuti come attori di sviluppo, anche in interazione con le Autonomie locali e i soggetti dei territori del Sud e del Nord, attraverso la cooperazione decentrata. Il Governo francese avvia nel 1997, un programma specifico per il co-sviluppo con il Mali. Il nuovo paradigma culturale e politico del *co-développement* designa uno sviluppo parallelo e sinergico del paese di origine e di quello di destinazione, in cui il migrante funge da fattore trainante. La sua partecipazione attiva e cosciente, è la condizione sine qua non della solidità di questo approccio. A livello programmatico, la politica francese per il co-sviluppo nasce con grandi ambizioni (Naï r 1997).

Nonostante gli avvisi promettenti, l'azione di *co-développement* intrapresa dalla Francia si è limitata a lungo alla promozione, peraltro assai poco efficace, di rientri di persone indesiderate e illegali, a fronte di una modesta assistenza finanziaria e di azioni di formazione professionale degli immigrati largamente inappropriate. La politica francese è stata criticata anche per non essersi fondata sulla cooperazione dal basso delle associazioni dei migranti, delle Ong e delle Autonomie locali (Martin, P., Martin, S., Weil, P., 2002).

Risale al 2000 un rinnovato impegno al co-sviluppo, che è sfociato in particolare nella creazione di una Consulta bilaterale Mali-Francia sulle migrazioni, che prevede almeno un incontro annuale tra i rappresentanti delle due nazioni. All'interno di questo quadro 2000-2004, è stato costituito un fondo franco-maliano per sostenere la mobilitazione delle capacità e delle risorse dei migranti a favore del sistema educativo e delle piccole imprese del Mali. Il fondo rafforza l'impiego delle rimesse per la creazione di micro-imprese e piccole imprese, e per la realizzazione di investimenti di carattere sociale. Questo rinnovato impegno risulta tuttavia ancora fortemente gestito dai livelli centrali, mentre nel dibattito francese si è evidenziata la necessità di fondare maggiormente questa politica dal basso con le associazioni della società civile e il concorso delle Autonomie locali (Martin, P., Martin, S., Weil, P., 2002).

Questi primi esempi innovativi sviluppatasi a livello di singole nazioni hanno riscosso un successo d'immagine che ha favorito una assunzione di questo discorso anche in seno all'EU. Già nella prima metà degli anni Novanta si profilano in seno all'Unione approcci più integrati (*comprehensive*) per affrontare le questioni migratorie. Un esempio, che purtroppo è rimasto a lungo confinato sul terreno programmatico, è senz'altro costituito dal Partenariato Euromediterraneo, nato nel 1995, che annovera tra i suoi obiettivi di lungo periodo, una gestione più armoniosa, concordata ed efficace dei flussi migratori. Ma è soprattutto nel 1998, con la creazione del *High-Level Working Group on Asylum and Migration* e nel 1999, con il Consiglio europeo di Tampere, che questa scelta di metodo diventa piena, e che il termine *co-développement* comincia ad apparire nei documenti ufficiali della Commissione. Nato in seno al Consiglio UE su iniziativa dei Paesi Bassi, il *High-Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG) è stato creato con il mandato esplorare modalità concrete per integrare la politica migratoria nel sistema delle relazioni esterne della UE. La portata innovativa dell'attività svolta dal HLWG deriva essenzialmente dal suo approccio interdisciplinare all'analisi dei fenomeni migratori e dalla sua forte attenzione a misure di carattere preventivo, oltre che repressivo. Il Gruppo ad alto livello ha prodotto sei Piani d'azione (per sei paesi definiti "a rischio migratorio": Afghanistan, Albania, Iraq, Marocco, Somalia, Sri Lanka) fondati su un approccio integrato alla gestione dei flussi migratori, che intende tenere conto delle dinamiche di sviluppo dei paesi di origine e del complesso sistema di rapporti che lega l'Unione Europea a ciascuno di questi paesi.

A seguito di alcune critiche sollevate dai paesi oggetto dei piani, sull'unilateralità delle proposte, il Gruppo ad alto livello ha ribadito l'opportunità di una sincera *partnership* tra l'Unione europea e i paesi oggetto dei Piani, e la definizione di impegni reciproci definiti di comune accordo. Nel caso particolare del Marocco, questo nuovo orientamento si è tradotto nella proposta di creare un "Sottocomitato su Immigrazione e Affari Sociali", il cui compito iniziale consiste nel riformulare il Piano d'azione del HLWG alla luce delle obiezioni di merito marocchine, facendone la base di una cooperazione articolata e duratura.

Un risultato tangibile dell'attività dell'HLWG, introdotto nel 2001, è stato la creazione di una nuova linea di finanziamento, la B7-667, chiamata "cooperazione con i paesi terzi nell'area delle migrazioni" che prevede la possibilità di comprendere anche altre regioni con cui l'UE ha rapporti di partenariato, oltre ai sei Paesi oggetto dei Piani (Pastore, 2001a, 2001b, Stocchiero, 2002a).

Il Consiglio europeo di Tampere nel 1999 ha sancito l'opzione europea a favore di una politica del co-sviluppo, dichiarando solennemente che "l'Unione Europea ha bisogno di un approccio generale

al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e di transito” e invitando l’Unione e gli Stati membri a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una “maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell’Unione stessa” su questo terreno specifico.

Negli ultimi anni, dopo il “battesimo ufficiale” avvenuto a Tampere, il dibattito in seno all’EU sul nesso tra migrazioni e sviluppo, per la definizione di una politica di co-sviluppo europea, ha avuto un andamento movimentato tormentato. Due sviluppi, in particolare, meritano di essere ricordati brevemente qui.

Nel 2002, a Valencia, la 5a Conferenza Euro-Mediterranea dei Ministri degli Esteri ha adottato un documento quadro per la realizzazione di un programma regionale nel campo della giustizia, lotta al traffico di droga, al crimine organizzato, così come nella cooperazione per l’integrazione sociale dei migranti, sulle migrazioni e il movimento delle persone. Il nuovo documento quadro riafferma che l’integrazione sociale dei migranti, le migrazioni e il movimento delle persone sono di vitale importanza per il Partenariato Euro-Mediterraneo.

Poche settimane dopo il vertice di Valencia, il primo ministro spagnolo ha proposto al Consiglio europeo di Siviglia di condizionare l’aiuto pubblico allo sviluppo ai paesi di origine a un loro più concreto impegno nel controllo sui flussi di emigrazione. Questa proposta, di natura sanzionatoria e unilaterale, non ha trovato consenso unanime tra i Paesi europei e ha suscitato la diffidenza di alcuni paesi terzi. Tuttavia, seppure la proposta originaria sia stata respinta, il dibattito da essa innescato ha generato opportunità nuove di utilizzare misure di politica estera per far leva sui paesi di origine affinché essi cooperino maggiormente nel contrasto alle migrazioni irregolari.

All’interno di questo sforzo collettivo e diffuso di individuare modalità innovative per connettere politiche migratorie e di cooperazione, i governi sub-nazionali dell’Europa mediterranea hanno svolto e svolgono un ruolo particolarmente significativo. In particolare, il modello autonomistico spagnolo e il modello regionale italiano, si sono rivelati due ambienti istituzionali particolarmente favorevoli.

Nel caso spagnolo vale la pena di ricordare il Primo Piano Integrato per l’Immigrazione in Andalusia 2001-2004, che combina misure rivolte all’accoglienza e all’integrazione con azioni di cooperazione allo sviluppo per “contribuire a migliorare le condizioni di vita e le infrastrutture dei paesi di origine della popolazione migrante ... incidendo così sulle cause del fenomeno” (Junta de Andalucía, 2002). Tra le attività previste, oltre a quelle tradizionali di aiuto allo sviluppo, vi sono: a) azioni di sensibilizzazione e di educazione allo sviluppo e all’intercultura all’interno della società andalusa; b) attività di formazione dei migranti che entrano nel mercato del lavoro andaluso; c) creazione nei Paesi di origine di servizi di orientamento, informazione e intermediazione per la ricerca di lavoro. Si fa inoltre riferimento al programma di iniziativa comunitaria Interreg-III Andalusia-Marocco come quadro di riferimento per definire misure di intervento che leghino la gestione dell’immigrazione allo sviluppo del Paese di origine.

In Italia l’urgenza della pressione migratoria e la prossimità di importanti paesi di emigrazione hanno favorito una sperimentazione relativamente ricca e innovativa, da cui possono essere tratte interessanti indicazioni per la definizione di una politica di co-sviluppo regionale, nazionale ed europea, verso i Balcani e il Mediterraneo. Il prossimo paragrafo si propone di fornire una sommaria, ma ragionata mappatura delle iniziative di cooperazione decentrata italiana (con particolare riguardo a quelle messe in atto a livello regionale) orientate a obiettivi di politica

migratoria o basate sulla valorizzazione dei migranti stessi e delle loro comunità come risorsa per lo sviluppo⁴.

Dall'analisi di una ampia selezione di progetti e programmi-pilota che hanno integrato politiche di cooperazione e di immigrazione, possiamo distinguere innanzitutto due categorie di iniziative: *programmi e progetti di natura settoriale*, da un lato, e *programmi multidimensionali o integrati*, dall'altro⁵. I primi rappresentano la risposta concreta a specifiche domande di policy che provengono dal territorio. Sia che si tratti di controllare l'immigrazione, o del reclutamento di mano d'opera, o di far fronte al fenomeno della tratta, le Regioni e gli Enti locali si pongono come istituzioni in grado di rispondere efficacemente ai bisogni del proprio territorio. La seconda grande categoria d'interventi raccoglie programmi che abbiamo definito integrati, poiché si pongono l'obiettivo di guardare al fenomeno migratorio nella sua complessità e nella sua multidimensionalità, partendo dal presupposto che per incidere in modo profondo è necessario operare a diversi livelli (sociale, culturale, economico, etc.), come vedremo più avanti.

I principali filoni settoriali di intervento, all'interno della prima categoria, appaiono i seguenti: A) *progetti per la creazione di occupazione e la riduzione della pressione migratoria* che mirano generalmente a promuovere, incentivare e sostenere l'avvio di attività imprenditoriali *labour-intensive*; B) una seconda tipologia di intervento settoriale è quella dei *progetti nel campo della formazione, selezione e reclutamento di mano d'opera* da inserire nel mercato del lavoro italiano. Questa linea sembra riscuotere, negli ultimi anni, l'interesse maggiore da parte delle Amministrazioni regionali e soprattutto delle forze imprenditoriali. C) Alcune sperimentazioni sono poi avvenute per sostenere i *rientri volontari di gruppi di migranti nel paese di origine*, nell'ottica di legare il ritorno alla valorizzazione delle competenze acquisite dai migranti nel mercato del lavoro italiano e quindi alla creazione di imprese nel Paese di origine. Non tutte queste sperimentazioni hanno però avuto successo: sono numerose le difficoltà da superare relative sia alle mutevoli e critiche condizioni dei Paesi di origine, sia alle motivazioni e alle opportunità e capacità di rientro degli immigrati. D) Una quarta tipologia di programmi riguarda la *valorizzazione delle rimesse* in considerazione della loro grande potenzialità per lo sviluppo dei paesi di origine. Si tratta in questi casi di incentivare il risparmio, il trasferimento e l'investimento di queste risorse ai fini dello sviluppo umano e dello sviluppo economico locale. E' un campo assolutamente sperimentale nel quale si stanno muovendo alcune iniziative. Data la rilevanza assolutamente strategica di questo tema, riteniamo utile presentare un approfondimento nell'Allegato n. 2. E) Un'ultima tipologia di azioni che emerge dalle analisi condotte riguarda progetti finanziati da alcune regioni a sostegno di *determinate categorie vulnerabili di migranti*. Nel quadro dei programmi umanitari per la difesa, il recupero e il reinserimento sociale di donne e di minori vittime della tratta e di detenuti, possono essere previste misure per appoggiare il loro rientro volontario o il loro reinserimento sociale ed economico nel paese di origine. In tal caso sono indispensabili misure di cooperazione con organizzazioni ed istituzioni del Paese di origine.

La seconda macrocategoria di interventi è costituita da un numero per il momento assai limitato di *programmi integrati per il co-sviluppo*. I programmi integrati hanno l'ambizione di offrire un quadro globale dei possibili interventi che si situano tra cooperazione e immigrazione, in un'ottica

⁴ Le fonti della rassegna qui proposta includono tutte le pubblicazioni del programma MigraCtion del CeSPI (www.cespi.it), approfondimenti attraverso interviste appositamente condotte, e altri studi che vengono citati di volta in volta.

⁵ In questa sede, ci limitiamo ad alcune considerazioni di carattere generale sulle diverse categorie di iniziative analizzate; per una più dettagliata rassegna, rinviamo all'Allegato n. 1 (P. Mezzetti, A. Stocchiero, *Le esperienze delle regioni e degli enti locali italiani nel campo della cooperazione decentrata per il co-sviluppo. Una rassegna ragionata*).

di co-sviluppo tra paesi di origine e di destinazione, nel quadro più ampio delle politiche di integrazione regionale a livello euro-mediterraneo e con i paesi balcanici.

In tal senso, i programmi della Commissione europea hanno influenzato positivamente il policy-making su questi terreni, e va rilevata in particolare l'importanza del programma comunitario *Interreg*, che intende favorire la cooperazione interregionale e transfrontaliera per una gestione comune delle opportunità e dei vincoli allo sviluppo. Questo programma prevede, infatti, la creazione di reti tra regioni europee con il coinvolgimento di Paesi terzi per affrontare in modo concertato problematiche e opportunità comuni come, appunto, i flussi migratori. Come risulta dal Documento di base per la Commissione 1, nonché dall'Allegato n. 1 al presente Documento, tuttavia, pochi programmi Interreg hanno sinora dato adeguato rilievo al fenomeno migratorio.

Alcuni limiti e lezioni

Dalla mappatura proposta qui e più dettagliatamente nell'Allegato 1, si possono trarre alcune lezioni, mettendo innanzitutto in evidenza alcuni limiti del caso italiano insiti nei programmi di cooperazione in materia migratoria.

Questi programmi, che perlopiù consistono per ora in interventi-pilota e sperimentazioni, non hanno modo di operare e di orientarsi all'interno di una chiara e definita politica di co-sviluppo. Le indicazioni per una strategia integrata tra interventi sull'immigrazione e sulla cooperazione a livello politico e programmatico con i paesi di origine sono ancora generiche. Questo si può ricondurre all'assenza di una politica nazionale sul co-sviluppo, all'approccio ancora *in progress* della Commissione europea, e che però riflette, a livello sub-nazionale una impostazione che in alcuni casi risente di un atteggiamento culturale centrato sui problemi interni locali (*regional-centrismo*). Questa prospettiva risulta naturalmente insufficiente nel momento in cui ci si confronta con un fenomeno internazionale come quello delle migrazioni.

Si può inoltre sostenere che, nel loro complesso, i programmi di cooperazione italiani hanno il limite di essere frammentari e privi di continuità. Si tratta infatti di azioni che non rientrano in una programmazione ufficiale delle istituzioni, e che spesso non prevedono termini di lungo e medio periodo. Questa sperimentazione avviene insomma in assenza di un quadro di monitoraggio e riflessione istituzionale o anche indipendente, che rischia di isolare queste pratiche, senza che si apprenda sistematicamente dalle esperienze progettuali, in modo da costruire quella conoscenza necessaria per ri-orientare successivamente la programmazione e migliorare gli interventi.

A proposito dell'esigenza di apprendimento si rileva il bisogno in particolare di valutare con attenzione i programmi di rientro. Infatti quelli finora realizzati a livello sperimentale mostrano diverse debolezze che dipendono sia da fattori endogeni (le motivazioni degli immigrati, i loro rapporti con il contesto di origine, le opportunità e le capacità di reinserimento) che esogeni (la mutevole situazione politica, sociale ed economica del Paese di origine e del contesto locale di partenza). Il rapporto costi-benefici risulta di conseguenza molto alto. La speculazione politica sul tema del rientro appare quindi, al di là di ogni valutazione di valore, poco concreta da un punto di vista tecnico.

I programmi messi in rilievo nel paragrafo precedente sono caratterizzati a volte da una settorializzazione eccessiva. Si rischia così di promuovere iniziative senza un valido inquadramento teorico ed analitico. La settorializzazione inoltre, in parte riconducibile alla mancanza - già messa in rilievo - di un quadro istituzionale di riferimento, è causata anche dalla mancanza di comunicazione tra le burocrazie. Succede infatti che spesso non ci sia coordinamento tra i settori "Immigrazione" e i settori "Cooperazione internazionale" delle amministrazioni regionali. Da questa compartimentazione che per certi versi risponde indubbiamente a una necessaria divisione del lavoro, risulta una insufficiente visione complessiva e multidimensionale del fenomeno migratorio.

Esiste anche un problema culturale all'interno delle burocrazie, spesso ancora abituate ad affrontare i problemi legati agli immigrati con pratiche di tipo assistenzialistico, lontane da un'ottica di sviluppo, capace cioè di valorizzare i migranti ed i loro capitali umani, sociali e finanziari.

A questo proposito, va rilevato con sconcerto che, tuttora, nemmeno la legge nazionale sulla cooperazione, che risale al lontano 1987, riconosce i migranti come cooperanti o attori di sviluppo. Così anche nelle iniziative sostenute dalle Regioni la valorizzazione delle comunità locali di immigrati, il loro protagonismo organizzativo e la loro partecipazione resta ancora molto modesta. Esiste comunque un esempio innovativo che merita di essere segnalato: la Legge n. 55 del 16/12/1999 della Regione Veneto su "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà", che prevede per la prima volta la partecipazione attiva di associazioni e singoli immigrati alle iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo (Danese, 2000).

Lo scarso protagonismo degli immigrati nella cooperazione non dipende però soltanto da un problema di accesso ma anche di capacità: le associazioni degli immigrati sono spesso fragili. Le difficoltà della vita quotidiana pesano sulla capacità degli immigrati di organizzarsi e far sentire la propria voce anche nel campo della cooperazione con i Paesi di origine. A questo proposito è allora importante ricordare come solo una politica significativa di integrazione possa liberare gli immigrati e consentire loro di diventare protagonisti anche nella cooperazione.

Esiste inoltre un serio problema di *institution e capacity building*, che riguarda la formazione dei quadri regionali nei settori della cooperazione decentrata legata a tematiche migratorie. In molti casi, si osserva un capacità programmatica ancora insufficiente da parte dei funzionari e dei dirigenti, che devono invece essere in grado di orientare e valutare autonomamente le progettazioni, nonché di avere una conoscenza dei contesti geografici specifici in cui tali progetti vengono realizzati. Il compito del personale delle Regioni e degli enti locali non può prescindere da una buona professionalità anch'essa multidimensionale. Progetti pilota che si rivelassero esempi di eccellenza necessitano di questa comprensione, pena il rischio di replicarli in modo ripetitivo senza guardare alle specificità di contesti e contenuti.

Esempi di progetti di co-sviluppo devono tenere presente tre sfere di riferimento: i paesi di destinazione, i paesi di origine e gli immigrati. Anche negli esempi migliori di progetti che operano tentando di adottare un approccio di co-sviluppo, si nota come pur tenendo conto che la gestione del governo dei flussi si articola a diversi livelli istituzionali (centrale, regionale, e con le parti sociali), spesso il dialogo con i paesi di origine è negletto. A questo proposito non possiamo non tenere presente la debolezza di alcuni interlocutori istituzionali di pari livello nei Paesi di origine, fenomeno che scoraggia il dialogo in questa direzione. D'altra parte questo dovrebbe essere proprio un campo nel quale le Autonomie regionali e locali potrebbero esercitare un "vantaggio comparato" rispetto ad altre istituzioni, rappresentato dalla possibilità di offrire un sostegno concreto e capillare ai processi di decentramento nei Paesi di origine, con particolare riferimento alla gestione dei processi migratori a livello locale e trans-locale.

Non possiamo non mettere in rilievo come l'intreccio tra interessi politici, sensibilità dell'elettorato e visibilità sui media rischiano di premiare (o si presume premiano) approcci alla cooperazione per la gestione dei flussi migratori semplicistici e acritici, come quelli imperniati prioritariamente sul sostegno ai rientri di migranti, mentre altri interventi che non hanno una grossa eco vengono tralasciati. Investire sul reinserimento sociale ed economico di persone espulse nel paese di origine (si veda l'esempio del progetto ALNIMA, descritto nell'Allegato n. 1 a questo Documento) è un approccio che, da questo punto di vista, non paga, ma che risulta della massima importanza e urgenza.

Un grosso limite è inevitabilmente rappresentato dalla scarsità dei finanziamenti sia per la politica di cooperazione allo sviluppo che per le politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, le cui risorse peraltro vengono in ampia misura assorbite dal perdurare di emergenze. Ne consegue che, rispetto alle questioni più urgenti dell'integrazione degli immigrati, gli interventi con carattere internazionale vengano tenuti al margine nella distribuzione dei finanziamenti, soprattutto quando non siano evidenti i rapporti costi-benefici (come nel caso dei progetti di rientro). La sperimentazione risulta quindi indebolita mentre la politica non evolve verso una visione più comprensiva delle possibili interazioni tra migrazioni e sviluppo.

Il problema delle risorse potrebbe sembrare non rilevante nel caso del programma Interreg. Tuttavia si ricorda che questo programma presenta un grave limite in quanto possibile strumento di cooperazione con i Paesi terzi: i suoi fondi infatti devono essere spesi sul territorio dell'UE. Di conseguenza la partecipazione dei Paesi di origine dei flussi migratori ai programmi Interreg risulta necessariamente insignificante. Questo limite verrà auspicabilmente superato nel quadro della nuova Politica di Prossimità in corso di definizione da parte delle istituzioni europee. I nuovi programmi di prossimità dovrebbero infatti consentire di integrare i fondi Interreg con quelli dei programmi di cooperazione CARDS e MEDA. Si potrebbe aprire allora una importante finestra d'opportunità per quelle regioni che volessero sostenere programmi integrati di co-sviluppo che prevedano una importante valorizzazione delle risorse e delle capacità dei migranti.

3. Verso partenariati per il co-sviluppo nei Balcani e nel Mediterraneo

Sulla base dell'analisi condotta nel paragrafo precedente, in questa parte ci si concentrerà sulle prospettive di innovazione nel campo del co-sviluppo, con particolare attenzione al ruolo di impulso e di sperimentazione che potrebbero assumere le Regioni di più intensa immigrazione e quelle situate lungo la frontiera esterna dell'Unione Europea. Si tenterà di mettere a fuoco i tratti fondamentali di possibili partenariati interregionali per il co-sviluppo, da costruire nel prossimo futuro tra regioni dell'UE (dell'Europa meridionale in particolare) e regioni dei Balcani e del Mediterraneo.

All'interno della nuova cornice politico-istituzionale che risulta dalla progressiva definizione della "Politica di Prossimità" dell'Unione europea, così come nel dibattito sul Partenariato Euro-Mediterraneo e sul processo di stabilizzazione e integrazione dei Balcani, emergono infatti spazi importanti di integrazione e rafforzamento anche per le politiche di co-sviluppo e di cooperazione in materia migratoria delle regioni europee, e di quelle italiane in special modo. Questa opportunità è però anche una sfida: i limiti rivelati dall'analisi delle esperienze-pilota realizzate negli anni scorsi dovranno essere affrontati e superati. In caso contrario, l'apporto dei governi sub-nazionali alla politica europea di prossimità rischia di risultare insufficiente e inadeguato.

Abbiamo accennato ai vantaggi insiti nell'adozione di un approccio integrato. La politica del co-sviluppo legando le migrazioni alle politiche di cooperazione con effetti reciproci positivi per i paesi di origine e di destinazione e per gli stessi migranti, offre un terreno di nuove opportunità e un ruolo di grande rilievo per la cooperazione decentrata delle Regioni e degli Enti Locali. Il ruolo più importante della politica di cooperazione decentrata consiste nel catalizzare e appoggiare le forze sociali e produttive, creando rapporti complessi e integrali fra comunità, verso dinamiche e su pratiche di forte impatto per l'integrazione sociale ed economica trans-locale. E a questo proposito la cooperazione tra soggetti dei territori del nord e del sud armonizzata dalle rispettive autonomie locali presenta un alto valore aggiunto, per il rafforzamento istituzionale e il miglioramento delle capacità dei *partner* dei paesi cooperanti, per il sostegno alla democratizzazione e alla governabilità dei processi di cambiamento, per la capacità di promuovere e intensificare i rapporti politici e istituzionali fra le collettività locali.

Allo stesso modo il fenomeno migratorio se visto nella sua complessità e nella sua multidimensionalità chiama un approccio integrato, cooperativo, basato sul dialogo. Un approccio che abbia queste caratteristiche diventa, come opzione strategica, un partenariato tra territori.

I partenariati territoriali sono una modalità di cooperazione decentrata dal basso, più strutturata e sistemica della cooperazione non-governativa e della cooperazione orizzontale, fra enti omologhi. Tali partenariati dovrebbero contribuire alla formazione di *spazi trans-nazionali o trans-locali strutturati e propizi alla mobilità regolata*, in cui risulterebbe facilitata una serie di funzioni essenziali per un buongoverno delle migrazioni. Questi partenariati territoriali sono ancora in una fase di costruzione e richiedono di essere riempiti di contenuti e di strumenti operativi, per essere strutturati maggiormente sia dal un punto di vista istituzionale che economico.

I governi sub-nazionali hanno un ruolo privilegiato, non esclusivo ma concorrente, nel costruire questi spazi trans-locali, dando centralità al punto di vista locale orientato al co-sviluppo che potrebbe portare a innovazioni di grande portata. Un maggiore ruolo programmatico, ed in alcuni casi operativo, delle Regioni dovrebbe comunque andare di pari passo con un rafforzamento di tutta la filiera della sussidiarietà dalla concertazione in merito al governo dei flussi alle grandi strategie di cooperazione nei confronti dei principali paesi di origine, fino alla promozione di progetti sperimentali di cooperazione decentrata di Enti Locali e di soggetti del territorio.

Di seguito segnaliamo alcune proposte concrete e di contenuto che le regioni potrebbero intraprendere. In linea con ciò che è stato detto precedentemente, alle linee guida generali dovranno corrispondere delle iniziative differenziate, che mantengano cioè delle distinzioni tra i contesti di riferimento sia per il loro livello di sviluppo che per le caratteristiche dei flussi migratori. Da questo punto di vista i Balcani, il Nord Africa e il Medio Oriente rappresentano contesti diversi che abbisognano di approcci differenziati e specifici.

Tre assi tematici portanti possono costituire l'impianto all'interno del quale immaginare le proposte concrete all'interno di partenariati territoriali che assegnino ai governi sub-nazionali un ruolo importante: I) la promozione della mobilità circolare dei migranti, II) la valorizzazione delle rimesse, e infine un più attento e capillare III) scambio di informazioni, analisi e valutazioni per rinnovare la politica dei partenariati per il co-sviluppo.

1) La mobilità dei migranti nel quadro dei partenariati per il co-sviluppo

Il punto di partenza necessario del nostro ragionamento consiste nel considerare l'immigrazione come un'opportunità e non come una sfida, né tantomeno una minaccia, e la mobilità degli migranti come una risorsa. A partire da questo presupposto, appare necessaria una nuova politica di valorizzazione della mobilità dei migranti, che ne favorisca le capacità transnazionali, per rinforzare i circuiti virtuosi tra migrazioni e sviluppo e sviluppare i sistemi socio-economici di origine.

Attraverso l'instaurazione di accordi di partenariato si potrebbe delineare un quadro per trattare con flessibilità i nuovi flussi migratori incoraggiando gli immigrati a mantenere e sviluppare i rapporti con i paesi d'origine. Per fare questo è necessario garantire che l'ordinamento giuridico non stacchi gli immigrati dal loro paese d'origine, ma che ad esempio sia loro garantita la possibilità di rientrare facilmente per una visita senza perdere lo status acquisito nel paese ospitante, nonché di ritornare al paese di origine o di spostarsi altrove con il mutare della situazione. In particolare, con il fine di garantire una circolarità strutturata, si può pensare ad una gestione dei visti flessibile per categorie di migranti, con autonomie locali quali garanti. Gli enti locali e le regioni del paese di destinazione potrebbero prestare una serie di garanzie (alloggio, copertura sanitaria, sostegno spese di viaggio, eventualmente anche di ritorno) finalizzate a permettere l'ingresso per ricerca di lavoro di soggetti selezionati, anche in assenza di chiamate nominative e prescindendo dalla stipulazione anticipata di un "contratto di soggiorno". Si tratterebbe, insomma, di ripensare l'istituto dello "sponsor", presente

nella legislazione italiana dal 1998 al 2002, affidando in via privilegiata, se non esclusiva, questa delicata funzione a soggetti istituzionali, in particolare di livello sub-nazionale.

Nel quadro del partenariato le autorità sub-nazionali possono giocare un ruolo molto importante nell'assistere progetti di ritorno volontario e per il reinserimento socio-economico di persone espulse, assicurando il pieno rispetto dei loro diritti e dei loro bisogni fondamentali, anche di natura psicologica ed esistenziale. In particolare si propone agli enti sub-nazionali di porre attenzione alla selezione e alla formazione di candidati all'emigrazione per lavoro, in maniera funzionale alle esigenze dell'economia dell'area di destinazione, ma senza deprivare (*brain/skill shortage*) del potenziale di sviluppo economico l'area di origine. Su questo terreno, è indispensabile che le istituzioni che promuovono programmi di formazione e selezione *in loco* si interrogino a proposito della propria responsabilità sociale, su una scala realmente trans-nazionale. Si suggerisce ad esempio che simili iniziative siano realizzate in modo da produrre effetti positivi anche sullo sviluppo del mercato del lavoro dei Paesi di origine: i progetti dovrebbero sostenere *programmaticamente e sistematicamente* la formazione di mano d'opera e di professionisti sia per il mercato di lavoro locale che per quello di destinazione. Ancor più rilevanti sarebbero progetti che considerino in modo complementare flussi di capitali e di lavoro, migrazioni e delocalizzazioni o integrazioni produttive, come nel caso del progetto avviato in Marocco dal consorzio Nextia descritto nell'Allegato n. 1.

Nell'ambito di partenariati territoriali le Regioni possono creare dei programmi che "restituiscano" delle risorse umane precedentemente "drenate", valorizzando le competenze professionali e imprenditoriali acquisite attraverso la migrazioni, ai fini dello sviluppo dell'area di origine. Sarà molto diversa la capacità di ritenere personale qualificato di ritorno nei Balcani e in Nord Africa. In quest'ultima area la potenziale capacità di trattenimento è molto bassa, mentre nell'area dei Balcani esistono certamente maggiori opportunità, e sarebbe quindi ipotizzabile un'integrazione produttiva attraverso la creazione di distretti trans-locali in settori trainanti del mercato del lavoro locale.

I nuovi flussi a carattere temporaneo sono sia flussi di personale qualificato e altamente qualificato che flussi di lavoratori stagionali. I flussi del primo tipo (si tratta di una categoria eterogenea che comprende persone dotate di diplomi universitari o di un'esperienza lavorativa consolidata in determinati settori) interessano soprattutto i paesi nordeuropei di tradizionale immigrazione e solo più recentemente, ma in misura crescente, paesi di immigrazione più recente come l'Italia. Le autorità sub-nazionali potrebbero partecipare alla creazione di programmi di valorizzazione della *brain circulation*, nel quadro ad esempio dei programmi-quadro per la ricerca scientifica e tecnologica della Commissione Europea. In questo quadro, studenti e professori potrebbero diventare veri vettori di co-sviluppo se valorizzati nel quadro di reti e progetti di ricerca da realizzarsi sia nei Paesi europei sia nei Paesi vicini, sostenendo in particolare le istituzioni e le capacità di questi ultimi. Agli studenti potrebbero essere garantiti contratti di ricerca e di formazione/lavoro, che permettano loro di formarsi nei paesi di destinazione, fatto salvo un impegno a mettere le loro competenze al servizio di uno sviluppo nel proprio paese di origine. Come scritto queste azioni assumono maggiore significato nel momento in cui si inseriscono in programmi quadro per la ricerca scientifica e tecnologica della Commissione europea che dovrebbero essere aperti maggiormente ai Paesi vicini e coordinati con i programmi di cooperazione CARDS e MEDA, così come con i nuovi Programmi di Prossimità. In questi programmi dovrebbe essere riconosciuto un raccordo con i partenariati territoriali e in particolare con le istituzioni di ricerca e il mondo imprenditoriale locale e trans-locale. In questo stesso filone potrebbero rientrare anche iniziative per favorire gli scambi culturali tra artisti e "creativi" di diverse regioni.

II. La valorizzazione delle rimesse per il co-sviluppo

I governi sub-nazionali possono giocare un ruolo decisivo nel canalizzare gli investimenti degli immigrati che altrimenti andrebbero facilmente dispersi. Diventa perciò importante la costituzione di meccanismi efficaci di incentivazione dell'impiego di risparmi sotto forma di rimesse dal paese di immigrazione a quello di provenienza a fini di sviluppo umano ed economico del contesto di origine. In particolare, le agenzie di cooperazione decentrata delle città e/o delle regioni di insediamento potrebbero erogare, secondo criteri definiti ad hoc (in modo da privilegiare, per esempio, progetti ad alto impatto in termini di creazione di opportunità lavorative, sostenibili dal punto di vista ambientale, che valorizzino le specificità culturali dell'area di origine, etc.) co-finanziamenti a iniziative imprenditoriali di migranti (anche associati, per esempio in cooperative) sul modello del noto progetto 3X1 sviluppato in Messico (vd. Allegato 1). Il ruolo della cooperazione decentrata può rivelarsi centrale per fare emergere i gruppi di immigrati presenti sul territorio e per sostenerne l'azione fornendo loro assistenza tecnica e finanziaria. Una sottolineatura a questo proposito si impone: qualsiasi politica di cooperazione decentrata per la valorizzazione delle rimesse deve avere come presupposto essenziale una politica di immigrazione volta all'integrazione economica e sociale degli immigrati. In assenza di integrazione, la capacità di risparmio delle comunità migranti rimane debole e, di conseguenza, è improbabile che le rimesse possano svolgere un ruolo diverso dal semplice sostentamento delle famiglie rimaste nel paese di origine.

Infine, è opportuno sottolineare l'importanza che, su questo terreno, potrebbero acquisire le istituzioni finanziari sovranazionali per lo sviluppo dei paesi situati nella fascia di prossimità dell'UE. In questo campo esiste una netta differenziazione tra i paesi dell'Europa sud-orientale, che beneficiano dell'attività della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), e i paesi della sponda sud del Mediterraneo, che non dispongono al contrario di una banca di sviluppo regionale. Per il momento, infatti, esiste esclusivamente una *facility* dedicata ai *partner* mediterranei, presso la Banca europea degli investimenti (BEI), denominata FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*). Il FEMIP, ufficialmente varato nell'ottobre 2002 è stato costituito come unità autonoma entro la BEI. Nell'ipotesi attualmente discussa di trasformare il FEMIP in una filiale autonoma della BEI dedicata al Mediterraneo, si potrebbe pensare al suo interno alla creazione di un fondo o programmi per la valorizzazione rimesse per lo sviluppo locale, prendendo spunto ad esempio dalle iniziative sostenute dalla Banca Interamericana per lo Sviluppo.

III. Un Osservatorio sulle migrazioni per il co-sviluppo

Ai fini della valutazione e della programmazione di politiche di co-sviluppo innovative e creative, la comunicazione e lo scambio di informazioni hanno importanza cruciale. Sarebbe pertanto auspicabile che – all'interno dell'Osservatorio europeo sulle migrazioni della cui costituzione si discute ormai da alcuni anni in ambito comunitario – fosse prevista anche la creazione di una struttura specializzata, incaricata dell'elaborazione di analisi e dello scambio di dati e buone pratiche, in merito al ruolo delle regioni nel campo delle politiche migratorie e di co-sviluppo. Una entità di questo tipo, che dovrebbe naturalmente sviluppare un dialogo intenso con la società civile organizzata (associazioni di migranti, Ong, sindacati, associazioni imprenditoriali, etc.), darebbe un impulso decisivo alla moltiplicazione di quei partenariati trans-locali per la promozione della mobilità e del co-sviluppo, che potrebbero diventare una articolazione essenziale della futura politica europea di prossimità.

Bibliografia

AGFOL (1998), *Albania: formazione e lavoro. Interventi e strategie oltre l'emergenza*, Venezia.

Bonifazi, C. (2001), "Problemi di popolazione nella nuova crisi balcanica", in Bonifazi, C. (a cura di), *Le scienze sociali e la nuova crisi balcanica. Materiali del progetto di fattibilità*, Istituto di ricerche sulla popolazione-Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma

CeSPI e LVIA (2003), "Come cooperare tra imprese italiane e dell'Africa sub-sahariana", Progetto Giubileo, Torino.

Chesnais, J.(1995), *Le crépuscule de l'Occident: démographie et politique*, Robert Laffont, Paris

Chirico, D. (2002), *Ritorni e ricostruzione. Le politiche di rientro per profughi e sfollati in Bosnia Erzegovina da Dayton al Patto di stabilità*, Laboratorio CeSPI n. 8, CeSPI, Roma.

Coleman, D. (1999), "New Light on Mediterranean Migration", *International Migration*, Vol. 37 (2) 1999

Collinson, S. (1996), *Shore to Shore. The Politics of Migration in the Euro-Maghreb Relations*, The Royal Institute of International Affairs, London

Conti, C. (2002), "Conflitti etnici e migrazioni forzate", in Bonifazi, C. (a cura di), *Popolazione, ambiente e conflitti nei Balcani degli anni novanta*, Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali-Consiglio nazionale per le ricerche-Franco Angeli, Roma

Courbage, Y. (1998), *Scenari demografici mediterranei. La fine dell'esplosione*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino;

Danese Gaia e Andrea Stocchiero (2000) *Una politica di "integrazione circolare" degli immigrati*, in CeSPI, «Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani», *Working Paper* n. 9, giugno, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma;

Daum, C., (1993) "Quand les immigrés construisent leurs pays", *Hommes et Migrations*, 1165, Maggio;

de Haan Arjan (2000), "Migrants, livelihoods and rights: the relevance of migration in development policies", Social Development Department, Working Paper n.4, Department for International Development;

EU (1999), Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 Ottobre, Conclusioni Della Presidenza, "Verso Un'Unione di Libertà, Sicurezza e Giustizia: I Capisaldi di Tampere"
http://www.europarl.eu.int/summits/tam_it.htm#union

European Commission (2003), *The EU actions in support of the Stabilization and Association Process*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/index.htm

European Commission (2003b), *Thessalonki summit-21 June 2003*,
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum_06_03/index.htm

- Fargues, P. (2003), “Le politiche migratorie nel Mediterraneo occidentale: contesto, contenuto e prospettive”, *Dialogo sulla cooperazione migratoria nel Mediterraneo occidentale*, OIM, Roma;
- Frattolillo Oliviero e Andrea Stocchiero (2002), “Le Regioni e Province Autonome Italiane Tra Cooperazione e Immigrazione”, Programma di ricerca CeSPI – MigraCtion, CeSPI, Roma;
- INSEA (2000), *Les Marocains résidant a l'étranger. Une enquête socio-économique*, El Maarif, El Jadida
- Institut Panos (2001), *D'un voyage à l'autre. Des voix de l'immigration pour un développement pluriel*, Karthala, Paris;
- IOM (2003), *World Migration 2003. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move*, Geneva
- Junta de Andalucía (2002), *Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004*, Consejería de Gobernación, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Siviglia
- Khachani, M. (2003), “Legami tra migrazione e sviluppo”, *Dialogo sulla cooperazione migratoria nel Mediterraneo occidentale*, OIM, Roma;
- Malacic, Y. (1994), “Labour Migration from former Yugoslavia”, in Fassmann, H., Munz, R., *European migration in the late Twentieth century*, Iaisa, Laxenburg;
- Martin, P., Martin, S., Pastore, F., (2002), “Best Practice Options: Albania”, *International Migration*, vol. 40, n. 3, numero speciale (“Managing Emerging Migration Patterns”) 1/2002
- Martin, P., Martin, M., Weil, P., (2002), “Best Practice Options: Mali”, in *International Migration*, vol. 40, n. 3, numero speciale (“Managing Emerging Migration Patterns”) 1/2002
- Massey Douglas.S, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, Edward J. Taylor (1998), *Worlds in Motion: International Migration at the End of the Millenium*, Oxford University Press, Oxford;
- Naï r Sami. (1997) *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codeveloppement liee aux flux migratoires*, Mission Interministerielle ‘Migrations/Codeveloppement’, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, France, <http://www.bok.net/pajol/concerne/codev/nair-rapport.html#r>;
- Nyberg-Sorensen, Ninna, Nicholas Van Hear, Poul Engberg-Persen (2002), “The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options”, July, IOM, International Organization for Migrations, Geneva;
- Pastore, F., (1998), *Conflicts and Migrations. A Case Study on Albania*, Occasional papers CeSPI, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma
- Pastore, F., (2001a), “Il Fattore Umano. Governance globale e migrazioni”, in P. Annunziato-A. Calabrò-L. Caracciolo (a cura di), *Governance della globalizzazione*
- Pastore, F., (2001b), “La rotta di Enea. Relazioni euromediterranee e migrazioni”, in “*EuropaEurope*”, n.1.

Pastore, F. (2002), "Aeneas's Route. Euro-Mediterranean relations and international migration", in Lavenex, S., Uçarer, E. (eds.), *Externalities of Integration: the Wider Impact of Developing EU Migration Regime*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-Oxford

Pastore, F., Sciortino, G. (2001), *Tutori lontani. Il ruolo degli stati di origine nel processo di integrazione degli immigrati*, rapporto prodotto per la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, CeSPI, ottobre 2001, Roma

Piperno, F., (2003a), *I capitali dei migranti nel mercato del lavoro albanese*, Working Papers CeSPI, n. 2, Programma MigraCtion, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma

Piperno, F., (2003b), *Remittances enhancement for the local development in Albania: constraints and opportunities*, Working Papers CeSPI, n. 4, Programma MigraCtion, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma

Quiminal C., (1993) "Trasformations villageoises et regroupement familial", *Hommes et Migrations*, 1165, maggio 1993;

Safir, N. (1996), "La dynamique migratoire au Magreb", in IOM/UNPFA, *Policy Workshop on Emigration Dynamics in the Arab Region*, Geneva, 7-8 October ;

Salemi Pier Francesco (2003) *Il mercato del lavoro in Marocco tra migrazioni e sviluppo locale*, Working Papers CeSPI, n. 1, Programma MigraCtion, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma

Schmitt di Friedberg, O. (2000), *Le migrazioni nel mediterraneo. Continuità o frattura?*, Quaderni Forum, XIV, n. 2, Forum per i problemi della pace e della guerra, Firenze

Stability Pact (2003), Migration, Asylum and Refugee Return Initiative, <http://www.stabilitypact.org/marri/default.asp>

Stocchiero, Andrea e Flavia Piperno, "Verso politiche di cooperazione decentrata al co-sviluppo per la valorizzazione delle rimesse: i casi albanese e tunisino", in Odo Barsotti e Eros Moretti (a cura di), *Rimesse e Cooperazione allo Sviluppo*, Franco Angeli, Milano, *in corso di pubblicazione*

Stocchiero, Andrea. (2002a) "Le migrazioni nell'integrazione euro-mediterranea: dal co-sviluppo alla fortezza Europa", in *Afriche e Orientali*, n. 3

Stocchiero, A., (2002b) "Regioni e Province Autonome tra cooperazione e immigrazione", in *Speciale Migration*, CeSPI, <http://www.cespi.it/PASTORE/MIGRspeciale.PDF>

Taylor Edward J. (1999), "The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process", in IOM, *International Migration. Special Issue: Migration and Development*, vol. 37 (1)

UNDP, Arab Fund for Social and Economic Development (2002), *Arab Human Development Report, 'Creating Opportunities for Future Generations'*, UNDP, New York, NY

Uruci, E., Gedeshi, I., *Remittances management in Albania*, Working Papers CeSPI, n. 5, Programma MigraCtion, Centro Studi di Politica Internazionale, Roma

Van Selm-Thorburn, J., (1998), *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*, Kluwer Law International, L'Aia

Weil, P., (2002) "Towards a Coherent Policy of Co-Development", *International Migration*, vol. 40, n. 3, numero speciale (*Managing Emerging Migration Patterns*) 1/2002