

**Partnership triennale con la Compagnia di San Paolo  
Prima annualità (luglio 2007-dicembre 2008)**

**COMPAGNIA**  
**d i S a n P a o l o**

Progetto di ricerca su:  
**POLITICHE MIGRATORIE E MODELLI DI SOCIETÀ**  
**Rapporto annuale sulle politiche migratorie in Europa**

## **Premessa**

Le società europee non bastano più a sé stesse. Il benessere e l'invecchiamento fanno sì che, più o meno ovunque, una certa quota della domanda di lavoro fatichi a essere soddisfatta sul mercato interno. Ma, questo *gap* tra domanda e offerta interne si presenta in forme eterogenee e suscita risposte diverse da paese a paese, in molti casi da regione a regione.

Come si è già accennato, nei paesi dell'Europa meridionale, il fabbisogno di manodopera immigrata, specialmente per qualifiche medio-basse, è massiccio e apertamente riconosciuto nel dibattito politico (anche se divergono le ricette sul come soddisfarlo). Un atteggiamento simile, anche se in forme più selettive, in parte favorite dalla insularità, si è imposto negli ultimi anni nelle isole britanniche. Viceversa, nei tradizionali paesi di immigrazione dell'Europa continentale e renana, cuore storico del processo di integrazione europea (e dello spazio Schengen), prevale da decenni una linea di sostanziale chiusura all'immigrazione straniera per motivi di lavoro; da qualche anno, questa linea è sottoposta a critiche e a parziali revisioni, che non ne mettono in discussione, però, il contenuto essenziale.

Queste differenze profonde di impostazione rispecchiano ovviamente divergenze strutturali di ordine demografico e di composizione del tessuto produttivo, ma sottendono anche difformità forse più profonde di ordine culturale, relative al rapporto di ciascuna nazione con il resto del mondo, con il proprio passato coloniale, con le diverse concezioni del principio di legalità, e così via. Tutto ciò genera una notevole eterogeneità nel campo delle politiche migratorie, che appare particolarmente marcata nel settore dell'ingresso e del soggiorno per motivi di lavoro (quelle che, in gergo, si chiamano le "politiche di ammissione") e in quello delle cosiddette politiche di integrazione (quelle che rispondono alla vasta domanda su come si debba trattare chi venga ammesso a risiedere nel paese e i suoi discendenti). Questa eterogeneità di fondo rimane poco esplorata e tale carenza di

approfondimento contribuisce a spiegare le gravissime difficoltà che incontra, a livello europeo, la messa in opera di una politica migratoria comune.

*Quanti* immigrati? *Quali*, con che caratteristiche, da quali paesi? E *come*, come selezionarli, come favorire l'incontro tra l'offerta di lavoro che essi incarnano e la domanda che essi potrebbero soddisfare? Quanti? Quali? Come? Nessuno, in Europa, sembra avere risposte certe a questi interrogativi. Eppure sono interrogativi fondamentali, da cui dipende la stabilità, il dinamismo, la competitività futura delle società europee.

Negli Stati dell'Europa meridionale ci si incomincia a chiedere se il ricorso massiccio che in questi anni si è fatto a manodopera immigrata non sia stato eccessivo, o comunque se sia sostenibile nel medio-lungo periodo. O se, invece, non rischi di scoraggiare l'innovazione, deprimere i salari, aggravare la crisi del *welfare* e generare conflittualità crescente.

Nei paesi che continuano pervicacemente a opporsi a una vera politica attiva dell'immigrazione, fioriscono invece interrogativi opposti: ci si chiede se la chiusura del mercato del lavoro non rappresenti un freno alla crescita, al rinnovamento culturale e demografico.

Da molte parti, si considera se, oggi, l'immigrazione debba necessariamente tradursi in un travaso irreversibile di popolazione da un paese a un altro, o se invece non si possano elaborare nuovi modelli di "mobilità circolare" che – si ipotizza – potrebbero avvantaggiare tutti (al che, molti replicano che non si farebbe che ripetere gli errori storici dei vari *guest-worker models* o *Gastarbeitermodell*)<sup>1</sup>.

Un po' ovunque, infine, ci si domanda come sia possibile, in un panorama così frammentato, procedere verso una politica europea comune, e soprattutto se ne valga davvero la pena.

## Attività e obiettivi

La riflessione *policy-oriented* attualmente in corso in Europa sui nodi strategici che abbiamo brevemente illustrato appare insufficiente. Le sedi come il network IMISCOE (<http://www.imiscoe.org/>), la cui nascita è stata promossa dalla Commissione europea proprio per produrre conoscenze utili al *policy-making* su questo terreno hanno finora dimostrato una produttività scarsa e, comunque, i loro frutti sono risultati di utilità complessivamente bassa per i decisori politici. L'azione di altri soggetti europei (*think tank* e simili) è indubbiamente meritoria, ma ancora debole e parziale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra gli interventi più autorevoli in questo dibattito, che si va riaccendendo a livello europeo (e non solo, come dimostra, per esempio, il rapporto conclusivo della Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, ottobre 2005, <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>), vd. S. Castles, *Guestworkers in Europe: A Resurrection*, International Migration Review, Vol. XL, n. 4, inverno 2006, pp. 741-766.

<sup>2</sup> Non è questa la sede per una rassegna completa, ma può essere utile qui fornire alcuni riferimenti dimostrativi. Il lavoro del Migration Policy Group (MPG, Bruxelles), per esempio, è di indubbia utilità, ma – per quanto riguarda il filone specificamente dedicato alle politiche migratorie in senso stretto – ci pare troppo compilativo e povero di indicazioni strategiche davvero rilevanti per una migliore *governance* dei processi migratori (vd. per es. J. Niessen, Y. Schibel, C. Thompson, a cura di, *Current Immigration Debates in Europe*, 2005, <http://www.migpolgroup.com/documents/3055.html>). Il programma "Multicultural Europe" del European Policy Centre (EPC, Bruxelles) promuove utili incontri ed analisi, ma ha finalità essenzialmente divulgative e di *awareness raising* ([http://www.epc.eu/en/iwp5.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&PG=TEWN/EN/listing\\_t&l=7](http://www.epc.eu/en/iwp5.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&PG=TEWN/EN/listing_t&l=7)). Il lavoro del Centre for European Policy Studies (CEPS, Bruxelles) nel settore Giustizia e affari interni ([http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=16](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=16)) è rilevante, ma privo di un focus specifico sulla politica migratoria; considerazioni analoghe si possono fare in merito alla eccellente e rigorosissima attività di ricerca e di *advocacy* svolta da Statewatch (Londra, <http://www.statewatch.org/>) nel campo delle politiche di sicurezza e di controllo migratorio. In Italia, l'attenzione alla dimensione europea del *policy-making* migratorio è sporadica, con alcune circoscritte eccezioni: ricordiamo, ad esempio, l'accuratissimo e puntuale bollettino "News Europa" curato dalla Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) per l'Osservatorio sull'Immigrazione in Piemonte

Dopo aver curato, in passato (2001-2003), già allora con il decisivo sostegno della Compagnia di San Paolo, forse il primo bollettino di informazione e analisi sulle politiche migratorie in Europa (MigraCtion Europa, <http://www.cespi.it/bollettini%20migration.htm>), il CeSPI propone oggi di tornare ad occuparsi sistematicamente di questo tema, in una chiave e con una metodologia che devono però essere totalmente rinnovate.

Di fronte a un *policy field* – quello delle politiche migratorie in Europa, appunto – che appare oggi straordinariamente più ricco e complesso di quanto non fosse all’inizio di questo decennio, un approccio fondato su uno strumento di breve respiro come un bollettino ci sembra poco interessante, anche tenendo conto della proliferazione di prodotti analoghi<sup>3</sup>. Proponiamo, dunque, un approccio basato sulla costituzione di un Gruppo di Riflessione sugli orizzonti strategici delle politiche migratorie in Europa, la cui attività ha come obiettivo la produzione di un **“Rapporto sulle politiche migratorie in Europa”** (European Migration Policies Report - **EMPoR**).

Il Gruppo di Riflessione (GdR) sarà formato (oltre a due ricercatori del CeSPI) da sei esperti di alto livello (uno per ciascuno dei sei maggiori paesi della UE: Francia, Germania, Italia, Polonia, Regno Unito, Spagna), dotati sia di autorevolezza scientifica sia di esperienza nel campo della consulenza strategica a istituzioni e *policy-makers*. La composizione per nazionalità del GdR garantirà che il lavoro di riflessione e il rapporto che ne scaturirà rifletterà adeguatamente la diversità delle situazioni migratorie e delle politiche migratorie dei blocchi di paesi a cui abbiamo fatto riferimento nella parte introduttiva di questo documento.

Il GdR si riunirà una prima volta, in un seminario di lavoro di due giorni (a Roma), a breve distanza di tempo dal momento della sua costituzione. In questa prima riunione, verrà discussa l’impostazione del EMPoR e si definiranno le questioni-chiave (vd. box sottostante) che ai membri del GdR verrà chiesto di affrontare nei rispettivi rapporti nazionali. Il GdR si riunirà poi, una seconda volta (a Roma o, eventualmente, a Torino), per discutere di una prima versione del EMPoR. I membri del GdR saranno poi tra gli animatori e i relatori principali in occasione della Conferenza di presentazione dell’EMPoR (a Roma, più una eventuale presentazione a Bruxelles).

L’obiettivo del primo EMPoR è di elaborare una sintesi originale, autorevole e *policy-relevant* dello stato attuale delle politiche migratorie in Europa. Con il primo EMPoR, ci proponiamo di superare una serie di steccati disciplinari e di abitudini intellettuali che – come abbiamo accennato nelle pagine precedenti – ostacolano tuttora la comprensione del *policy-making* in materia migratoria in Europa e lo sviluppo di una politica comune a livello comunitario. A questo fine, si partirà da una considerazione degli sviluppi a livello nazionale (tuttora decisivo, nonostante il passaggio alla co-decisione e al voto a maggioranza qualificata in Consiglio). Non intendiamo però produrre una sinossi degli sviluppi normativi e politici nei paesi membri, poiché prodotti di questo tipo sono già disponibili. Privilegiando invece una impostazione per problemi (vd. l’elenco indicativo delle key issues nel box sottostante), la nostra ambizione è di affrontare “di petto” alcuni dei nodi, spesso non tematizzati, che ostacolano il progresso delle politiche migratorie nell’Unione europea. Riteniamo che un tale approccio possa avere un impatto innovativo e costruttivo sull’agenda di politica migratoria, al livello nazionale come a quello comunitario.

Il primo EMPoR sarà largamente diffuso in ambienti politici ed economici, attraverso i seguenti meccanismi:

- i) la presentazione a Roma, con comunicato stampa;

---

(<http://www.piemonteimmigrazione.it/news.asp?IDSezione=2>), che però ha obiettivi di semplice documentazione e non di indirizzo strategico per il *policy-making*.

<sup>3</sup> Oltre al bollettino curato dall’ASGI che abbiamo citato alla nota precedente, ricordiamo l’imprescindibile bollettino ECRAN prodotto dallo European Council on Refugees and Exiles (ECRE), che però ha un focus prevalente sulle migrazioni forzate e sulle politiche dell’asilo ([http://www.ecre.org/about\\_us/ecran\\_ecres\\_advocacy\\_network](http://www.ecre.org/about_us/ecran_ecres_advocacy_network)); merita di essere citato, sebbene nato di recente, anche il bollettino della rete di ONG Solidar (Solidar Migration Bulletin, <http://www.december18.net/web/docpapers/doc5057.pdf>). Utile, infine, ma settoriale, il bollettino di PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, <http://www.picum.org/>).

- ii) documento di sintesi che riassume i temi e le principali conclusioni di policy, diffuso in tre lingue;
- iii) spedizione dell'EMPoR ai *decision makers* principali;
- iv) eventuale presentazione a Bruxelles;
- v) pubblicazione sul sito del CeSPI con *mass-mailing* del *link* e della sintesi agli attori principali;
- vi) organizzazione di dibattiti e confronti mediatici con i membri del GdR;
- vii) partecipazione dei membri del GdR ai convegni in tema;

### Alcune delle questioni-chiave che verranno sottoposte al GdR

- A) La questione della sostenibilità (dal punto di vista del *welfare*, dell'impatto sui processi di innovazione produttiva, della coesione sociale e delle tensioni interetniche e interconfessionali) dei livelli attuali, particolarmente elevati, anche in confronto agli "anni d'oro" dell'immigrazione fordista, nell'Europa continentale e settentrionale del boom post-bellico;
- B) La questione della qualità dell'immigrazione, e quindi della opportunità o meno che i poteri pubblici (nazionali, locali o sopranazionali) si sovrappongano al mercato per cercare di operare una selezione qualitativa (con meccanismi a punti, forme di screening preventivo, formazione nei paesi di origine, o altrimenti) preventiva all'emigrazione;
- C) La questione del rapporto tra transnazionalismo e integrazione. Il rapporto tra queste due dimensioni – sempre presenti, anche se in forme sempre diverse e mutevoli – del processo migratorio è oggetto di un dibattito che si va intensificando, anche a causa delle sue profonde implicazioni di policy. Una concezione tradizionale – che vedeva la conservazione di legami transnazionali come posta in necessaria opposizione a una integrazione armoniosa – è da tempo in discussione. Tuttavia, i nuovi *security concern* legati alle recenti forme di terrorismo internazionale sembrano rinvigorire nuovamente interpretazioni rigide e univoche del rapporto tra transnazionalismo e integrazione;
- D) Il dilemma circolarità/linearità. Nella sociologia e nell'antropologia delle migrazioni, lo studio dei *pattern* migratori, ovvero dei percorsi esistenziali e fisici dei migranti, ha da tempo un posto privilegiato. Da questo punto di vista, l'opposizione migrazioni circolari/migrazioni lineari ha una evidente valenza descrittiva. Negli ultimi tempi, tuttavia, si è intensificato un dibattito politico-normativo sulla circolarità, che tende a esaltare le virtù economiche e politiche di modelli migratori fondati sulla temporaneità dell'insediamento. Nella politica migratoria europea, tuttavia, i pro e i contro rispettivi dei modelli migratori circolari e di quelli lineari sono oggetto di un confronto ancora molto superficiale, che rende particolarmente utile un approfondimento mirato;
- E) La questione della ristrutturazione del campo migratorio europeo e della sua sostenibilità politica a medio-lungo termine. Molti indicatori segnalano che l'Europa nel suo complesso, nel corso dell'ultimo ventennio, è venuta aprendosi a est e chiudendosi simultaneamente a sud. Mentre i flussi e gli stock di immigrati provenienti dall'Europa orientale, in particolare dai nuovi paesi membri e da quelli candidati all'ingresso nell'Unione sono enormemente cresciuti, la crescita dell'immigrazione dall'Africa (sia settentrionale, sia sub-sahariana) è risultata assai più contenuta. Il peso relativo degli africani tra gli stranieri residenti in Europa, dunque, si è venuto notevolmente riducendo. Considerando che la pressione migratoria attuale e potenziale dall'Africa – desunta dall'andamento generale degli indicatori demografici ed economici – è certamente destinata a crescere assai più di quella dall'Europa dell'est, ci si può e ci si deve interrogare sulla sostenibilità dell'assetto attuale del campo migratorio europeo. Simili questioni, che hanno ovviamente una fortissima valenza politica<sup>4</sup>, saranno l'oggetto di approfondimenti specifici da parte del Gruppo di Riflessione.

<sup>4</sup> Si veda, in proposito, con riferimento specifico ai rapporti tra Europa e Africa sul terreno della politica migratoria, il *policy paper* prodotto da CeSPI e Society for International Development (SID) nel quadro del progetto su "Sviluppo e gestione sostenibile dei flussi migratori provenienti dall'Africa", realizzato nel 2006 per conto del Ministero degli affari esteri (*La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive*, [http://www.sidint.org/migration/Policy\\_Paper\\_IT.pdf](http://www.sidint.org/migration/Policy_Paper_IT.pdf)).