

Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)

Ferruccio Pastore e Giuseppe Sciortino

TUTORI LONTANI
**Il ruolo degli Stati d'origine nel processo
di integrazione degli immigrati**

*Ricerca svolta su incarico della Commissione per
le politiche di integrazione degli immigrati
(Ottobre 2001)*

TUTORI LONTANI
**Il ruolo degli Stati d'origine nel processo
di integrazione degli immigrati**

INDICE	2
PREMESSA	3
1. Le politiche dell'emigrazione: un oggetto di ricerca necessario	4
1.1. Il contesto storico dell'unilateralismo in materia di politica migratoria	8
1.2. Governare le uscite: opzioni e dilemmi delle politiche d'emigrazione	18
1.3. L'interazione con le politiche dell'immigrazione: contrapposizione e adattamento	27
2. Politiche dell'emigrazione e processo di integrazione	31
2.1. La variabile nazionale nell'analisi dei processi di integrazione	31
2.2. La politica dell'emigrazione come fattore condizionante il processo di integrazione	34
2.3. "Politiche dell'espatrio" e integrazione: l'abbandono del "proibizionismo migratorio"	36
2.4. Due tipi di emigrazione "scomoda": <i>skilled migration</i> ed "emigrazione clandestina"	39
2.5. L'atteggiamento degli Stati d'origine verso le scelte familiari dei migranti	48
2.6. La gestione della "risorsa-emigrazione": gli Stati d'origine e la ricchezza dei migranti	51
2.7. Politiche dell'emigrazione e integrazione politica	58
2.8. Gli Stati d'origine e la prospettiva del ritorno	62
3. Verso un approccio cooperativo alle politiche di integrazione?	66
3.1. Tra aumento del grado di controllo ed aspirazione alla discrezionalità	68
3.2. Prospettive di gestione negoziata: alcuni nodi per le <i>policies</i>	69
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	74

PREMESSA

Sembra ormai acquisita, nel dibattito politico europeo sulle migrazioni, la consapevolezza che un governo efficace dei processi migratori richieda un'intensa e costante cooperazione con i paesi di origine e di transito (i documenti ufficiali dell'Unione europea parlano addirittura, assai ambiziosamente, di "partenariati").

Sulla base di questa constatazione relativa al livello ufficiale di elaborazione delle politiche migratorie, appare paradossale che - sinora, in Europa - siano stati minimi gli sforzi fatti, sia sul piano politico sia in ambito accademico, per "conoscere" i partner designati. Rarissimi sono stati, sino ad oggi, ai vari livelli, i tentativi di mettere a fuoco, nella loro complessità ed interezza, le politiche dell'emigrazione dei paesi di origine dei maggiori flussi migratori che interessano il nostro continente, e il nostro paese in particolare.

Pare quasi che si pretenda di negoziare, senza conoscere obiettivi e strategie dell'altra parte, o peggio ancora presumendo astrattamente di conoscerli e finendo così, spesso, per semplificarli indebitamente o addirittura per distorcerli.

Eppure, è evidente che paesi per cui l'emigrazione rappresenta un nodo fondamentale per lo sviluppo economico, la stabilità politica, l'identità nazionali siano dotati di istituzioni, strategie, politiche in materia. Istituzioni, strategie e politiche i cui obiettivi non si riducono - come troppo spesso siamo portati a credere nei paesi di destinazione - a ridurre il volume delle riammissioni o a massimizzare le rimesse.

E' altrettanto evidente che tali politiche - "politiche dell'emigrazione" le definiamo semplicemente in questo studio - abbiano un'influenza profonda sui processi migratori in tutte le loro fasi (dall'espatrio, lungo le diverse tappe dell'inserimento nella società di arrivo, fino all'eventuale ritorno, all'eventuale nuova emigrazione successiva, e così via). Le politiche dell'emigrazione - che lo si voglia o no, che se ne abbia maggiore o minore coscienza - incidono sulle politiche dell'immigrazione; ne definiscono - in misura variabile, certo, ma mai trascurabile - le condizioni di praticabilità e i margini di efficacia.

Tali convinzioni sono alla base della ricerca che viene presentata in questo rapporto, suddiviso in tre parti. Nel Capitolo 1, di carattere introduttivo, si è tentato di costruire la "politica dell'emigrazione" in quanto oggetto di ricerca, combinando un approccio storico con uno strutturale. Il Capitolo 2 fornisce una rassegna critica di alcuni tra i principali strumenti di politica dell'emigrazione, con particolare attenzione al contesto italiano e all'impatto che l'uso di tali strumenti produce o potrebbe produrre sui processi di integrazione nel nostro paese. Nel Capitolo 3, sono infine contenute alcune riflessioni di sintesi relative al livello di elaborazione delle politiche da parte degli Stati di destinazione.

Il lavoro nel suo complesso è frutto di una riflessione comune e di un dialogo serrato tra i due autori; tuttavia, mentre la paternità materiale del Capitolo 1 spetta a Giuseppe Sciortino, Ferruccio Pastore è autore del Capitolo 2; il Capitolo 3 è frutto di un'elaborazione congiunta.

Questa ricerca beneficia naturalmente di un gran numero di apporti esterni. Non è possibile menzionare e ringraziare qui tutti coloro che, a vario titolo interpellati o intervistati, hanno contribuito con idee, informazioni e critiche alla nascita di questo studio. Gli autori intendono tuttavia ringraziare particolarmente, per la disponibilità a comunicare la loro preziosa esperienza, Barbara Fridel (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e Isabella Menichini (Ministero degli affari esteri), che hanno fornito consigli e aiuti preziosi in diverse fasi del lavoro. E' persino superfluo precisare, comunque, che ogni responsabilità per i contenuti di questo rapporto ricade unicamente sugli autori.

1. Le politiche dell'emigrazione: un oggetto di ricerca trascurato ma necessario

La ricerca sulle migrazioni internazionali ha per lungo tempo dedicato scarsa attenzione allo studio del ruolo giocato dalle politiche migratorie nella genesi e nella strutturazione dei flussi migratori (Zolberg 1999). Soltanto in tempi relativamente recenti, infatti, si registra la nascita di adeguati programmi di ricerca, volti a studiare - generalmente in chiave comparativa - le politiche migratorie dei diversi stati importatori di manodopera (Hammar 1985; Hammar 1985; Massey and Garcia Espana 1987; Massey and Garcia Espana 1987; Cornelius et al. 1994; Cornelius et al. 1994; Hailbronner et al. 1998; Hailbronner et al. 1998; Brochmann and Hammar 1999). I risultati di questi programmi di ricerca, pur presentando una notevole differenziazione interna e un buon grado di conflitto su specifici risultati, hanno dimostrato nel corso dell'ultimo decennio una notevole utilità complessiva. Si è infatti dimostrato come molti dei comportamenti e delle dinamiche dei flussi migratori che appaiono all'osservatore, in assenza di un'adeguata attenzione alle politiche di regolazione, opachi e talvolta incomprensibili, risultino, qualora si paghi il dovuto alla regolazione politica, degli effetti d'interazione che possono essere compresi ed, eventualmente fatti oggetto di *policies* razionali (Sciortino 1999a; Pastore 2001a).

Una rassegna critica degli studi e delle ricerche disponibili, tuttavia, fa emergere rapidamente una caratteristica comune di questa prima generazione di studi sulle politiche migratorie: essi si sono concentrati e si concentrano quasi esclusivamente sulle politiche messe in atto dagli stati d'arrivo e sui problemi e dibattiti che queste scatenano nell'opinione pubblica e nel sistema politico degli stessi paesi. Al più, e anche questo in rari casi, i ricercatori includono tra i "punti di vista" da tenere in considerazione quello degli immigrati già presenti ed organizzati, quelli in altre parole che sono in grado di esercitare un grado, sia pur minimo, di *voice* all'interno del dibattito pubblico dei paesi studiati. In altre parole, per ampia parte di questi studi, i flussi migratori vengono percepiti solo a partire dalle frontiere degli stati d'arrivo - o dai cancelli delle loro ambasciate - e vengono interpretati solo nei termini della loro ricezione nel dibattito pubblico, ed eventualmente nel processo decisionale di quei paesi. I migranti vengono percepiti come provenienti da un "fuori" indistinto, al più suddiviso e schematizzato attraverso ambigui riferimenti a "culture" e "tradizioni". Le strutture socio-politiche dei contesti di partenza e le politiche perseguite dagli stati d'emigrazione ricevono un'attenzione marginale, che si limita nella maggior parte dei casi alla pubblicazione di un paio di tabelle di indicatori demografici, assunti come fattori direttamente

causali¹. La struttura complessiva del sistema migratorio viene resa latente da un approccio cognitivo che opera una categorizzazione dei flussi tutta interna all'analisi del loro impatto sul contesto d'arrivo².

Quali sono i fattori che determinano o sostengono l'egemonia di questa specifica configurazione concettuale ed empirica dei programmi di ricerca sulle politiche migratorie? Si tratta delle conseguenze di una strategia scientifica, basata su una selezione cosciente delle variabili da considerare come parametri ai fini di specifiche analisi oppure essa è al contrario il frutto di una riflessione critica ancora inadeguata?

Propendere per la seconda ipotesi appare ragionevole. Tale posizione, infatti, è in contrasto con le principali tendenze della ricerca contemporanea sulle migrazioni. Nel corso degli anni '90 – in contemporanea quindi alla crescita d'interesse per il tema delle politiche migratorie – gli studi sulle migrazioni si sono infatti sempre più caratterizzati per uno “sguardo” sui sistemi migratori che cerca di abbracciare contemporaneamente i contesti di partenza e d'arrivo, e ove occorra anche quelli di transito. Nel corso degli anni '90, ad esempio, le analisi sociologiche più innovative sulle migrazioni internazionali si sono basate su ricerche integrate condotte congiuntamente nei contesti di partenza e nei contesti d'arrivo, superando definitivamente ogni visione delle migrazioni come flusso unidirezionale da una zona “arretrata” ad una zona “svilupata”. Le analisi condotte hanno messo in evidenza come le migrazioni siano parte di un più generale strutturarsi di relazioni bidirezionali, e sovente multilaterali, tra regioni ed aree le cui dinamiche non possono essere comprese se si ignorano le dinamiche e i cambiamenti di uno dei due o più poli (Fawcett 1989; Massey et al. 1993; Massey and Espinosa 1997; Massey 1999; Massey 1999). Questo approccio è stato proficuamente esteso allo studio delle migrazioni irregolari, ottenendo risultati notevoli su un fenomeno apparentemente difficile da comprendere (Portes 1989; Singer and Massey 1998; Pastore 1998a; Pastore et al. 1999; Pastore et al. 1999; Pastore et al. 1999).

La stessa tendenza può essere riscontrata negli studi contemporanei sugli “immigrati”. Per lungo tempo, questi studi sono stati condotti all'interno di un quadro concettuale dove la dimensione presente-futuro era monopolizzata dalle relazioni tra immigrato e società d'arrivo, mentre le relazioni con la società d'origine venivano categorizzate al più come un lascito del passato destinato ad affievolirsi più o meno rapidamente (Alba 1990). Nel corso degli anni '90, tuttavia, si è registrato un nuovo interesse verso le relazioni tra stranieri emigrati e paesi d'origine, basata su una

¹. Questo nonostante esista ormai un corpo di riflessione teorica e di evidenza empirica tale da escludere che i flussi migratori possano essere spiegati attraverso un approccio basato principalmente sulle pressioni demografiche (Massey et al. 1993; Livi-Bacci 1998).

². Esistono naturalmente alcune eccezioni significative. Si veda ad esempio (Brochmann 1990; Hammar et al. 1997). Così come esistono ricercatori che ritengono il dominio di tali prospettive unilaterali inevitabile, strettamente dipendente dal fatto che “l'emigrazione e l'immigrazione sono meccanismi sociali che devono ignorarsi in quanto tali per poter essere come devono essere” (Bourdieu 1999).

corposa messe di analisi che dimostravano il frequente crearsi di sistemi di relazione transnazionali (Sciortino 1999b) che, generati dai – e spesso a loro volta generanti - flussi migratori, divengono un fattore di cambiamento per tutti i contesti locali sui quali insistono, sia nelle società d'origine sia in quelle d'insediamento (Brochmann 1990; Hannerz 1996; Riccio 2001a)³. Il rapporto tra flussi migratori e società di partenza è da considerarsi oggi potenzialmente egualmente importante – ed egualmente collocato sulla direzione presente/futuro – di quello tra tali flussi e le società d'immigrazione.

Sia pur in misura minore, un'analogia tendenza si registra nelle scienze politiche, dove si registrano diversi tentativi di sviluppare teorie e metodologie adeguate allo studio dei fenomeni transnazionali, nonché una crescente attenzione verso la necessità di analizzare le politiche migratorie dei singoli stati non tanto come risposte a pressioni provenienti dall'esterno quanto come adattamenti, con margini maggiori o minori di libertà, alle dinamiche del regime migratorio internazionale (Zolberg 1994; Zolberg 1994; Hollifield 1998). La recente ondata di conflitti secessionisti finanziati, integralmente o parzialmente, da gruppi di residenti all'estero – e spesso legittimati nell'opinione pubblica internazionale a seguito del peso di questi gruppi nelle opinioni pubbliche di alcuni paesi occidentali – ha acceso anche negli studi di politica internazionale e delle sicurezze un dibattito sul ruolo transnazionale degli emigranti nello strutturarsi delle relazioni geopolitiche tra i paesi coinvolti in un flusso migratorio (Anderson 1998; King C. and Melvin N.J. 2000; Centlivres 2000).

Come si vede, la tendenza dell'attuale ricerca sulle politiche migratorie a concentrarsi sugli stati d'immigrazione considerando le loro decisioni in termini sostanzialmente unilaterali non è affatto una caratteristica condivisa negli studi sulle migrazioni, ma rappresenta piuttosto una posizione sostanzialmente arretrata in termini cognitivi. Essa, tuttavia, non sembra esserlo per quanto riguarda il sapere migratorio degli apparati politico-amministrativi dei paesi d'immigrazione, particolarmente di quelli europeo occidentali. L'unilateralismo, infatti, è parte dell'attuale 'senso comune' degli operatori di quei paesi e costituisce il *frame* cognitivo dominante di ampia parte del dibattito sulle prospettive di riforma (Hammar et al. 1997; Hollifield 1999; Sciortino 2001; Pastore 2001b). Il fatto che la ricerca sulle politiche migratorie abbia ripreso tale impostazione, invece di osservarla criticamente, è quindi probabilmente da ricondursi ad un ancora insufficiente differenziazione della prospettiva scientifica e della prospettiva politico-amministrativa rispetto alle politiche migratorie: la tendenza a privilegiare l'"immigrazione" rispetto ai flussi migratori, così come il frequente assumere una prospettiva unilaterale nell'impostazione delle strategie di risposta

³ Il principale luogo di dibattito e di elaborazione teorica del programma di studi sul transnazionalismo è costituito dal progetto *transnational communities* dal cui sito (<http://www.transcomm.ox.ac.uk>) è possibile scaricare numerosi saggi e presentazioni. Tra i contributi elaborati in questa prospettiva, è particolarmente rilevante ai fini di questo testo il lavoro di Bruno Riccio, autore di una ricerca sui flussi di lavoratori senegalesi condotta sia in Italia sia in Senegal (Riccio 2001a; Riccio 2001b).

non deriva da una posizione scientifica quanto dall'aver assorbito l'impostazione del problema e il quadro concettuale prevalente nelle reti di *policy* dei paesi d'arrivo, reti nelle quali peraltro i ricercatori sono molto spesso strutturalmente inseriti⁴.

Nelle prossime pagine, tenendo fermo il patrimonio di conoscenze accumulato dall'attuale ricerca sulle politiche migratorie, si cercherà di complessificare il quadro d'analisi al fine di rendere visibile l'esigenza di includere i paesi d'emigrazione in ogni tentativo di spiegare natura, caratteristiche ed impatto dei flussi migratori. Questo verrà fatto attraverso due linee di ragionamento strettamente collegate. In primo luogo, si cercherà di dimostrare in chiave longitudinale come l'attuale strategia unilateralista rispetto alla gestione dei problemi migratori non rappresenti una costante nella storia della regolazione politica dei flussi migratori quanto piuttosto la caratteristica di una fase temporalmente limitata e, peraltro, sempre meno sostenibile nel lungo periodo. Assumere un approccio più differenziato e meno unilaterale non appare quindi consigliabile solo per motivi scientifici ma anche per garantire una base razionale al lavoro di *policy*. (par. 1). Successivamente si procederà ad una ricostruzione analitica della struttura di base della politica migratoria dal punto di vista dei decisori politici delle società d'emigrazione. Si tratterà cioè di definire il sistema migratorio per come esso appare, e diventa possibile oggetto d'intervento, per il sistema politico delle società d'emigrazione (par. 2). Sotto molti aspetti, si vedrà come i quadri cognitivi e le scelte strategiche a disposizione di tali decisori siano significativamente diverse, ed in certi casi inverse a quelle che si ritrovano generalmente nei sistemi politici delle società d'immigrazione. Al tempo stesso, tuttavia, si vedrà anche come ad un livello profondo gli spostamenti di popolazione finiscano per presentare problemi e per sollevare interrogativi simili alle classi dirigenti dei due contesti⁵. Infine, sulla scorta delle analisi sviluppate nel corso dei paragrafi precedenti, si affronterà il tema dell'interazione tra politiche dell'emigrazione e politiche dell'immigrazione, un gioco che non vi è motivo di assumere sia a somma zero (par. 3).

⁴. Il costante rischio di de-differenziazione tra prospettiva scientifica e prospettiva politico-amministrativa nel caso degli studi sulle migrazioni è un elemento ben conosciuto al quale occorre prestare un'attenzione costante. Un uso corretto della conoscenza scientifica nei contesti di *policy-making* richiede infatti che lo "sguardo" scientifico sia consapevolmente distinto dal, e il più possibile esterno al, sapere politico-amministrativo. In caso contrario, i risultati dell'interazione sono spesso analisi inadeguate e azioni politico-amministrative inefficaci. Per alcuni esempi specifici del problema nel campo dello studio delle migrazioni (Sciortino 1993; Favell 1997; Favell 1999).

⁵. Questo punto è stato sottolineato con forza da Pierre Bourdieu, quando scrive che "questa conclusione potrà sorprendere chi rimane legato a una visione unilaterale [*dei processi migratori*]: l'emigrazione pone altrettanti problemi, e in parte problemi identici, da una parte e dall'altra del Mediterraneo, poiché urta i tabù più nascosti, le fondamenta

1.1. Il contesto storico dell'unilateralismo in materia di politica migratoria

Per quanto l'obiettivo di conseguire un controllo sulla composizione e gli spostamenti della propria popolazione sia un obiettivo strettamente associato al progetto dello stato moderno, e ancor di più alla sua trasformazione in stato nazionale, è noto che lo sviluppo di una politica migratoria sistematica è un prodotto piuttosto tardo dei sistemi politici ed amministrativi europei (Moch 1992). Per buona parte della loro storia moderna, tutti gli stati europei sono stati impegnati a promuovere e gestire politiche, usualmente restrittive, dell'emigrazione, mentre l'atteggiamento verso l'immigrazione oscillava tra *laissez-faire* e la concessione d'incentivi. Per quanto riguarda i flussi migratori (all'interno dei paesi occidentali, naturalmente) il periodo tra l'emancipazione dei contadini e l'inizio del primo conflitto mondiale è stato caratterizzato da una straordinaria libertà di movimento e da una veloce globalizzazione dei mercati (Lucassen 1987; Lucassen 1987; Timmer and Williamson 1998). Essendo, sia pur in misura diversa, tutti gli stati europei dell'epoca alle prese contemporaneamente con flussi d'ingresso e con flussi in uscita – ed operando all'interno di quadri teorici che vedevano nell'aumento della popolazione il fattore principale del rafforzamento dello stato - le politiche migratorie dei diversi stati rispondevano in modo diverso a un'esigenza comune: frapporre pochi ostacoli per i potenziali nuovi ingressi cercando al tempo stesso di scoraggiare la partenza dal territorio di coloro che detenevano competenze professionali o commerciali giudicate preziose (Baines 1995).

Sino agli anni '30 del secolo scorso, nel diritto internazionale troviamo una configurazione del problema esattamente inversa, per quanto egualmente paradossale, rispetto a quella attualmente in vigore: agli stati è riconosciuto un diritto di regolamentare, ed eventualmente proibire, le uscite dei propri sudditi, mentre a questi viene invece riconosciuto un diritto d'ingresso e residenza negli altri paesi⁶. Per tutto questo periodo, inoltre, esiste una forte domanda di nuovi insediamenti europei dall'altra parte dell'Atlantico, tale da rendere la mobilità territoriale un'opportunità di miglioramento delle proprie condizioni molto concreta. L'ingresso in questi stati è piuttosto aperto, basato sulla presenza di un insieme piuttosto lasco di requisiti minimi più che su tetti o quote. Gli stati dell'America meridionale affidano lo stesso reclutamento dei migranti ai vettori marittimi e alle agenzie di reclutamento, limitandosi a definire con questi il tipo di persone da reclutare, le aree

profonde delle due società, tutto ciò che si indica con parole vaghe e pericolose come 'identità' o 'nazione'" (Bourdieu 2000).

⁶. Si ricorderà che una delle rivendicazioni avanzate all'inizio della rivoluzione francese è il diritto ad emigrare. Ancora nel 1872, scrivendo dell'Inghilterra, dove esisteva già un rudimentale sistema di controlli degli ingressi e vi era un complesso di regolazioni volte ad impedire l'emigrazione di numerose categorie professionali, Lord Granville sottolinea come "secondo le leggi vigenti in Gran Bretagna, tutti gli stranieri hanno un diritto incondizionato di ingresso e di residenza nel paese" (Plender 1972)

dove è possibile farlo, le condizioni per il trasporto⁷. Per gli U.S.A., la gestione è sostanzialmente delegata ai vettori marittimi, che ricercano attivamente i potenziali migranti sin nelle zone più interne degli stati europei (Rosoli 1978). L'emigrazione solleva più di un dubbio nelle classi dirigenti dei paesi europei, e solleva un forte dibattito pubblico su quali siano gli effetti di lungo periodo dei flussi migratori: riduzione della manodopera in eccedenza oppure perdita di risorse professionali preziose e di potenziali maschi abili alla leva. Le tensioni delle società d'emigrazione, più che sui paesi d'immigrazione, si scarica nei sospetti sull'operare delle agenzie di reclutamento operanti nei paesi europei, con frequenti tentativi di limitarne e vincolarne le attività. Il loro ruolo è controverso e frequenti accuse vengono sollevate sul fatto che esse, a scopo di profitto, favorirebbero la crescita di aspettative illusorie⁸. Già in questa fase decisamente liberale, tuttavia, assistiamo a tentativi, più o meno di successo, di stabilire forme di coordinamento tra gli stati d'origine e di insediamento, soprattutto in materia di politica sociale. In linea con l'impostazione residuale delle politiche sociali dell'epoca, gli stati sviluppano accordi, quali quelli siglati dall'Italia a partire dal 1870, volti a regolare il ritorno nella propria patria degli indigenti, o a garantire loro il gratuito patrocinio quando coinvolti in procedimenti penali all'estero e un minimo di cure mediche quando ammalati⁹.

Questo regime della mobilità delle popolazioni, sostanzialmente liberale, è tuttavia andato divenendo problematico man mano che lo stato moderno è andato assumendo la forma di stato nazionale. Da un lato, l'emigrazione viene vista adesso anche come una minaccia all'identità nazionale, se non come qualcosa di cui vergognarsi. Dall'altro, un regime di liberi ingressi nella forza lavoro dei vari paesi sembra urtare con i tentativi di garantire ai lavoratori autoctoni un trattamento differenziale al fine di favorire, in concorrenza col socialismo, un processo di nazionalizzazione delle masse (Brubaker 1996; Lucassen 1996). Questo problema, particolarmente sentito dalle élites germaniche nelle proprie relazioni orientali, sostiene e rafforza una corposa attività diplomatica e diventa parte integrante della politica estera, contribuendo nei fatti a determinare le stesse alleanze strategiche dello stato (Olsson 1996).

⁷. Questo è ad esempio il caso delle prime ondate dell'emigrazione italiana verso il Brasile, dove i reclutatori avevano il vincolo di selezionare i potenziali emigranti soltanto nelle regioni settentrionali della penisola (Gubert 1995)

⁸. Nel 1882, il ministro dell'agricoltura e commercio del regno d'Italia rivolse ai prefetti di tutte le province del regno alcuni quesiti relativi all'emigrazione. Il primo era così concepito: "E' la miseria che spinge ad uscire dal paese, ovvero si può credere che vi contribuiscano per molto i consigli di speculatori interessati nei trasporti, o di agenti d'emigrazione pagati dai governi dei paesi d'immigrazione, o da società di colonizzazione?" (Nitti 1888). E questo in un'epoca nella quale l'emigrazione italiana, a detta dello stesso Nitti che depreca il fatto, è lungi dall'esprimere volumi elevati.

⁹. Si vedano, tra altri, gli accordi firmati con l'Austria-Ungheria nel 1896, con la Francia nel 1871 e nel 1882, col Belgio nel 1870 e nel 1880. Una descrizione dei contenuti e i riferimenti alle rispettive edizioni della Gazzetta Ufficiale possono essere reperiti nell'archivio trattati internazionali del Ministero degli Esteri, consultabile al <http://itra.esteri.it/index>.

E' solo tra la fine del XIX^o secolo e la prima metà del secolo scorso che si assiste ad una differenziazione netta – nelle percezioni e successivamente nei comportamenti – anche su scala intraeuropea tra stati “d’immigrazione ” e stati “d’emigrazione” (Moch 1992). Solo a partire dal primo conflitto mondiale, sotto la spinta di una pluralità di fattori, i principali stati occidentali introducono un regime coerente di regolazione dei movimenti di popolazione, capace di intervenire sia sugli ingressi sia sull’accesso al mercato del lavoro, introducendo strumenti quali i controlli di frontiera sistematici e l’obbligo di un passaporto per l’ingresso e l’uscita dal proprio territorio (O’Byrne D. J. 2001). Questo sistema di controlli viene successivamente stabilizzato ed integrato nel corso del periodo inter-bellico, estendendosi a coprire anche la regolazione del mercato del lavoro (Hammar 1990; Sciortino 2000a).

In questo periodo, molte politiche migratorie appaiono perseguite in modo unilaterale dai paesi d’insediamento, ma questo dipende soprattutto da due fattori: la disponibilità di numerosi flussi di rifugiati – che per definizione non possono essere regolati bilateralmente - e soprattutto il sistema coloniale, che consente agli stati europei di rappresentare contemporaneamente tutte e due le parti del tavolo¹⁰. Dovunque queste due circostanze non ricorrano, le strategie degli stati risultano invece sostanzialmente bilaterali: in questi anni si registra ad esempio il primo tentativo di giungere ad un sistema di regolazione del lavoro, incluso quello migrante, sulla base di accordi multilaterali (1920). E a tale tentativo si accompagnano frequenti accordi bilaterali volti a concertare con i paesi d’origine di flussi rilevanti di lavoratori le condizioni d’accesso ai nascenti sistemi di welfare¹¹. A parte il caso delle colonie, è quindi piuttosto evidente che nella percezione delle élites politiche dell’epoca i regimi migratori sono una dimensione delle relazioni geopolitiche dello stato, che non possono conseguentemente essere determinate al di fuori di considerazioni politiche più generali.

Se la progressiva costruzione di sistemi di controllo basati su una chiara distinzione tra cittadino e straniero da parte dei paesi importatori di manodopera prelude nel primo dopoguerra all’avvento di un orientamento migratorio restrittivo, giova altresì ricordare che la riduzione della mobilità europea che si registra in questa fase deriva da due eventi che hanno origine all’esterno di questi stati: l’orientamento restrittivo che domina le politiche dell’immigrazione statunitensi nei primi decenni del secolo e il blocco dei flussi migratori in partenza dall’Europa meridionale decretati dalle dittature fasciste.

Una nuova fase caratterizzata da elevati volumi di spostamenti di popolazione si apre con la conclusione del secondo conflitto mondiale, in particolar modo quando il bacino di lavoratori

¹⁰. In occasione del primo conflitto mondiale, solo la Francia fece trasferire dal nord Africa quasi trecentomila individui, arruolandoli nell’esercito ai quali sono da aggiungere 18.000 “coloniali” impegnati nelle fabbriche francesi a sostegno dello sforzo bellico (Liauzu 1996)

¹¹. Si veda ad esempio il trattato tra Italia e Francia del 1906 sul trattamento delle donne occupate, cui fanno seguito nel 1910 un trattato specifico a difesa dei giovani operai italiani e nel 1919 un trattato generale sulle condizioni di lavoro.

costituito dai milioni di *displaced persons* comincia ad esaurirsi mentre gli stati dell'Europa orientale chiudono le frontiere alle nuove uscite di propri cittadini¹². Agendo nel contesto di un'integrazione ormai molto più stretta tra stato e sistema economico, quasi tutti i governi dell'epoca assumono direttamente il compito di gestire e sostenere il reclutamento di lavoratori dall'estero. Tale reclutamento, peraltro, deve – man mano che il processo di decolonizzazione procede – fare i conti con aree d'emigrazione statualmente indipendenti, e a loro volta impegnate nella costruzione di uno sviluppo nazionale. E' questa l'età dell'oro degli accordi bilaterali (Schmitter Heisler 1985). Molto rapidamente, una densa rete di trattati comincia a legare tra loro gli stati dell'Europa settentrionale e meridionale e tale rete andrà espandendosi attraverso il Mediterraneo e, parzialmente, nei Balcani. Gli stati europei, infatti, desiderano che i nuovi flussi in entrata siano “ordinati” – questa è la parola chiave del periodo - e questo appare possibile soltanto coinvolgendo gli stati d'emigrazione nella gestione dei flussi. I flussi migratori post-bellici vengono quindi attivati dalla elaborazione di trattati che definiscono i volumi e la composizione dei flussi, stabiliscono le modalità di reclutamento e le procedure selettive, individuano processi e tappe del trasferimento e talvolta le condizioni minime di lavoro e di salario, la durata della permanenza e l'accesso alle prestazioni di welfare. L'Italia, il principale paese d'emigrazione dell'epoca, firma il primo accordo di reclutamento già nel 1946, al quale seguiranno accordi con tutti i principali paesi d'immigrazione europei. Nei trattati bilaterali stipulati vengono generalmente stabiliti i processi selettivi degli aspiranti lavoratori, vengono individuate le forme di controllo che su tale processo possono avere le autorità del paese d'origine, vengono indicate le condizioni minime d'insediamento. In alcuni casi, come nel famoso accordo tra Italia e Belgio, gli accordi bilaterali si spingono sino a prevedere uno scambio esplicito tra la fornitura di “emigranti” da parte del paese d'origine e la fornitura di materie prima da parte del paese di destinazione. Ma anche dove ciò non sia esplicitamente previsto, la stipula di accordi di reclutamento è chiaramente parte di una rete di scambi più allargata che si estende, ad esempio, alla politica della mobilità e dei commerci. Non a caso, gli accordi bilaterali volti al reclutamento firmati in questo periodo dagli stati europei importatori di manodopera seguono o accompagnano lo sviluppo di relazioni geopolitiche e commerciali di ampio spessore (Castles and Kosack 1973). Questa gestione bilaterale, del resto, non è una prerogativa europea: analoghi programmi governano, dalla seconda guerra mondiale al 1964, l'ingresso dei lavoratori agricoli messicani negli Stati Uniti d'America (il *bracero program*) e, con volumi molto minori, dei lavoratori agricoli dai paesi caraibici in Canada.

¹². In termini migratori, si tratta di un vero e proprio shock. Sino al 1961, la Repubblica Federale Tedesca riceve in media 200.000 *Ubersiedler* (tedeschi provenienti dalla Repubblica Democratica Tedesca) l'anno. Questo flusso, a partire dal 1961, si riduce ad una media di meno di 25.000 ingressi l'anno. Non stupisce che tra il 1960 e il 1965, la presenza di lavoratori stranieri cresca in Germania da trecentomila a oltre un milione (Fassman and Munz 1995).

Uno sguardo agli accordi internazionali siglati dall'Italia nel periodo può dare l'idea della ramificazione di interessi comuni che si intreccia progressivamente tra i due poli di un processo migratorio. A partire dagli accordi di reclutamento, ad esempio, l'Italia persegue e sottoscrive in una prima fase accordi o protocolli volta a garantire ai propri lavoratori all'estero la copertura sociale ed infortunistica – ad esecuzione o ad integrazione delle convenzioni multilaterali – a definire i contenuti e il valore di corsi di formazione e di apprendistato, a determinare quali siano gli esami medici da eseguire sugli emigranti e quali i canali per la gestione delle rimesse, a consentire il pagamento in Italia degli assegni familiari e del rimborso delle spese sanitarie per quanto riguarda i familiari del lavoratore straniero ancora residenti, a determinare chi debba pagare le spese dell'emigrazione, quali siano i requisiti minimi per gli alloggi degli stranieri forniti dalle aziende e in che misura siano legittime forme d'intermediazione privata. Con la progressiva stabilizzazione dei lavoratori stranieri, nuovi temi entrano nel processo di coordinamento tra stati di partenza e stati d'arrivo, attraverso sia la revisione dei trattati già firmati sia con la stipula di nuovi accordi. L'Italia si trova così a partire dai primi anni '50 a sottoscrivere o aggiornare accordi internazionali relativi alla conduzione di scuole italiane in alcuni paesi esteri, alle regole per il servizio militare degli individui con doppia cittadinanza, alla determinazione di trattamenti pensionistici misti, alle possibilità reciproche di notificare gli atti giudiziari e di eseguire le sentenze relative agli obblighi alimentari¹³. Il maturare dei flussi migratori innesca inoltre uno stretto coordinamento dei sistemi previdenziali: proiettata su una mappa, le aree di collaborazione internazionale del sistema previdenziale italiano sono praticamente coincidenti con la mappa dell'emigrazione dall'Italia (Istituto nazionale della previdenza sociale 1998). Esiti simili si rintracciano nei paesi – dell'Europa meridionale e del bacino del Mediterraneo – man mano che questi entrano nel sistema migratorio europeo dell'epoca.

Si può quindi dire che per un lungo periodo della storia europea – dal dopoguerra sino ai primi anni '70 – una parte significativa degli elevati flussi migratori che si registrano hanno luogo all'interno di un regime negoziato tra paesi d'origine e paesi d'arrivo (Pastore 2001b). Si tratta, naturalmente, di un regime fortemente asimmetrico, non solo per il divario di sviluppo economico e influenza geopolitica tra i paesi d'origine e i paesi di destinazione, ma anche per la struttura stessa del gioco migratorio: gli stati reclutatori mantengono infatti il diritto di definire il volume degli ingressi secondo le proprie esigenze di breve periodo, mentre gli stati di partenza devono fare i conti con un potenziale emigratorio che non solo è da loro difficilmente manipolabile nel breve periodo ma che viene anche stimolato dalla stessa esistenza del flusso d'emigrazione. E si tratta sicuramente di un sistema imperfetto, dato che a fianco dell'immigrazione “regolata” si registrano significativi flussi

¹³. Si vedano le decine di accordi, protocolli, note tecniche e convenzioni disponibili nell'archivio dei trattati

d'emigrazione irregolare, composti spesso da individui discriminati nei processi selettivi avvenuti nei paesi d'origine (Rosoli 1978; Rosoli 1978; Marie 1988). Allo stesso tempo, tuttavia, questo regime "concordato" non sembra avere una natura meramente fittizia, ma rappresenta un vincolo rilevante anche per i paesi d'immigrazione. Quando il governo francese nella seconda metà degli anni '60 decide di limitare l'immigrazione dal Maghreb, preferisce ad esempio farlo attraverso la *back door* dell'immigrazione "irregolare" dei lavoratori spagnoli e portoghesi piuttosto che non rimettendo in causa gli accordi stipulati con i paesi nord-africani (Hollifield 1992). Questo regime negoziale, inoltre, consente di riflettere in modo dinamico i cambiamenti nel sistema migratorio e i conseguenti cambiamenti nei rapporti di forza tra gli stati coinvolti. Così, ad esempio, l'Italia, che aveva accettato nel 1948 un accordo di reclutamento con la Svizzera altamente restrittivo, è stata in grado nel 1964 di modificare radicalmente le condizioni previste in senso liberale¹⁴.

La rottura di questo regime di gestione concordata ha luogo solo con l'adozione, in un lasso temporale estremamente breve, delle politiche di stop. Tra la fine del 1972 e la metà del 1975, tutti gli stati europei importatori di manodopera hanno introdotto un blocco a tempo indeterminato dei nuovi ingressi e del rilascio di nuovi permessi di lavoro. Le ragioni di questa decisione sono ancora oggetto di dibattito storiografico: nessuna delle motivazioni addotte è infatti particolarmente convincente (Sciortino 2000a). Una caratteristica comune a tutte le politiche di stop è tuttavia quella di essere state assunte su basi strettamente unilaterali, senza consultazioni o concertazioni con gli altri paesi riceventi e ancor meno con i paesi d'emigrazione tradizionalmente coinvolti nei sistemi migratori dei diversi paesi. Alle prese con il timore degli effetti di medio e lungo periodo dello *shock* petrolifero e delle conseguenze socio-politiche dell'insediamento di un numero crescente di lavoratori stranieri, le élites politiche dei paesi europei preferirono in quell'occasione adottare un complesso di decisioni che, proprio in quanto unilaterali, promettevano un forte recupero di discrezionalità politica per il futuro, in modo da poter agire in futuro "con le mani libere". E tale approccio venne codificato e trasformato in un'ortodossia operativa negli anni successivi, dove ampia parte dei tentativi restrittivi - quali i tentativi di limitare o sottoporre a quote i flussi di ricongiungimento familiare, di incentivare il ritorno volontario degli immigrati e di rafforzare le sanzioni per l'immigrazione irregolare - vennero assunti senza alcuna concertazione reale con i paesi d'origine. Le conseguenze di queste scelte - sedentarizzazione degli stranieri già presenti, riduzione nel numero dei ritorni, forti incrementi nei flussi di ricongiungimento familiare e di

internazionali del ministero degli esteri [<http://itra.esteri.it/index>].

¹⁴. Nell'accordo del 1948, il ricongiungimento familiare era fortemente scoraggiato, la mobilità geografica ed occupazionale dell'emigrante severamente ristretta, la trasformazione da lavoratori stagionali a lavoratori permanenti resa difficile. Nell'accordo del 1964, i membri della famiglia potevano raggiungere l'emigrante dopo 18 mesi, era possibile cambiare lavoro dopo un anno, e cambiare occupazione e luogo di residenza dopo tre. Dopo tre permessi stagionali era possibile ottenere un permesso annuale.

richiedenti asilo – sono note e ormai analizzate in modo approfondito (Freeman 1979; Castles et al. 1984; Hollifield 1992; Kubat 1993). Nei fatti, i vincoli giuridici interni, il regime di *embedded liberalism* incarnato nelle costituzioni post-belliche e nei trattati multilaterali si rivelò rapidamente un ostacolo molto più forte, e in molti casi insormontabile, rispetto alla trama di accordi bilaterali con i paesi d'origine formatasi negli anni precedenti (Hollifield 1996; Martin 1998; Joppke 1999). Per quanto i risultati effettivi siano risultati sostanzialmente diversi dai risultati attesi, l'adozione delle politiche di blocco dimostrò tuttavia agli stati europei occidentali che l'approccio unilaterale era non solo praticabile ma anche apparentemente efficace. In primo luogo, molte delle reazioni temute da parte dei paesi d'emigrazione si rivelarono inferiori al previsto. I paesi dell'Europa meridionale, le cui economie erano maggiormente integrate ed interdipendenti, non avevano ragione di opporsi a tali scelte, dato che i flussi (ormai peraltro limitati) da tali aree erano "garantiti" dalla libera circolazione promessa dal processo di coordinamento europeo. Ma anche le reazioni dei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo furono all'inizio piuttosto moderate: l'emigrazione, dopotutto, continuava sotto forma di ricongiungimento familiare, mentre nuovi e corposi flussi di migranti si dirigevano verso i paesi del Golfo, che stavano rapidamente divenendo una delle aree d'attrazione migratoria più intense del globo. Né si può dimenticare che lo stop proclamato dai paesi europei venne all'epoca percepito in diversi ambienti politici dei paesi d'emigrazione come un'occasione di favorire il processo di stabilizzazione politica, attraverso un incremento nella capacità di controllare la mobilità dei propri cittadini, la disponibilità di migliori risorse umane e minori alternative all'estero per i detentori di capitale umano. Questa configurazione, tuttavia, cominciò a rivelarsi instabile già nei primi anni '80, quando i flussi di ricongiungimento familiare cominciarono a stabilizzarsi mentre, negli stessi anni, i paesi del Golfo operarono la scelta drastica di privilegiare l'immigrazione dall'Asia rispetto a quella dai paesi mediterranei. Per tutti gli anni '80 - toccando il culmine nell'invasione irachena del Kuwait e nel successivo intervento internazionale - le possibilità d'emigrazione per i residenti nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo si contrassero drasticamente. A tale contrazione fece seguito un ripensamento delle politiche dell'emigrazione di quei paesi, maggiormente critico verso le decisioni operate dai paesi europei (Collinson 1996). In questo momento, tuttavia, questa nuova disponibilità a negoziare ha dovuto fare i conti con una drastica riduzione del potere negoziale degli stati del Mediterraneo meridionale: la stagnazione economica si accompagnava alla piena esplosione demografica, i regimi politici dominanti si rivelavano vulnerabili a regressioni autoritarie e alla nascita di un contropotere "islamico", le politiche economiche non conseguivano gli obiettivi incrementando al tempo stesso la dipendenza del paese dai finanziamenti esterni. L'insieme di queste circostanze, che rendeva già difficile lo sviluppo di una posizione negoziale forte con i paesi

europei, doveva inoltre fare i conti col progressivo sviluppo dei processi di coordinamento europeo che rafforzava, attraverso il coinvolgimento degli altri partner, gli orientamenti restrittivi dei singoli paesi. E' indicativo di questa situazione ciò che avviene nei primi anni '90 in occasione dell'introduzione generalizzata degli obblighi di visto per praticamente tutti i paesi d'emigrazione: le reazioni a tale decisione – che solo qualche anno prima venivano anticipate come devastanti (Moulier-Boutang and Garson 1984) – risultano invece sostanzialmente flebili, con impatti estremamente ridotti (Sciortino 2000a; Pastore 2001b).

L'introduzione degli obblighi di visto segna il culmine, e rappresenta l'esempio di maggiore successo, della gestione unilaterale delle politiche migratorie da parte dei paesi europei, che ritengono a questo punto di essere in grado di sviluppare una politica dell'immigrazione sostanzialmente autodeterminata. I cambiamenti geopolitici di quegli anni, tuttavia, hanno già posto le basi per una progressiva crisi di questa strategia. In primo luogo, è piuttosto facile notare che le politiche migratorie dell'epoca si basavano su un presupposto latente, deprecato nel discorso politico ma benvenuto nei fatti: la presenza ai confini orientali di una cintura di stati che impedivano ai propri cittadini qualunque progetto migratorio all'estero¹⁵. Il crollo del blocco sovietico altera tuttavia sostanzialmente questo presupposto latente: per la prima volta, l'ordine migratorio internazionale vede la presenza di un'ampia maggioranza di stati che lasciano liberi i propri cittadini di emigrare, mentre ogni singolo stato si riserva di definire autonomamente volumi e composizione dei nuovi flussi d'immigrazione. Questo regime migratorio, parte integrante della retorica del 'mondo libero' consolidatasi nel periodo post-bellico, implica quando messo in pratica un notevole aumento della pressione migratoria. Dato che esso viene istituzionalizzato in presenza di politiche dell'immigrazione europee fortemente restrittive, non è sorprendente che parte di tale pressione migratoria si scarichi sul canale della richiesta di asilo e nell'ingresso irregolare (Brochmann 1996). Ed è nel tentativo di recuperare un controllo politico su questi due fenomeni che gli stati europei occidentali finiscono per incontrare i limiti strutturali degli approcci unilaterali.

Per quanto riguarda i richiedenti asilo, una gestione restrittiva dei canali d'ingresso dei rifugiati è difficilmente praticabile in presenza di frequenti involuzioni autoritarie e di tracolli delle strutture statuali nei paesi d'origine, come ha dimostrato, in negativo, il principale fallimento di una politica europea per i territori dell'ex Jugoslavia (Presidenza dell'Unione Europea 1998). Ridurre le richieste d'asilo ed i flussi di rifugiati richiede l'integrazione della politica migratoria con la politica estera, e con la cooperazione internazionale. Proprio a questo fine, è stato costituito nel 1998 a livello europeo un *High-Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG), incaricato di definire le

¹⁵. Ancora nel 1975, quando tutti i paesi europei importatori di manodopera avevano già introdotto e stabilizzato politiche di blocco, gli stessi stati si erano spesi alla conferenza di Helsinki per proclamare illegittima l'interdizione all'emigrazione dei propri cittadini da parte di uno stato.

linee strategiche per intervenire in modo preventivo sulle *root causes* dei flussi irregolari e di richiedenti asilo. La storia dell'HLWG ha incontrato presto i limiti dell'approccio unilaterale. Nella sua impostazione, infatti, l'HLWG rappresenta un tentativo piuttosto avanzato di analizzare i flussi migratori all'interno di un'analisi complessiva delle interdipendenze geopolitiche. Ma questo tentativo viene condotto solo ed esclusivamente da funzionari ed esperti dei paesi europei, senza alcun coinvolgimento dei paesi definiti nel linguaggio dei rapporti, "*target countries*" – che sono oggetto dei piani d'intervento. Questa impostazione si è rivelata rapidamente limitata e foriera di notevoli conflitti, spingendo l'HLWG, nel rapporto operativo presentato al vertice di Nizza nel 2000, a proporre una riforma delle proprie attività in vista di un coinvolgimento dei paesi d'origine nella predisposizione dei piani d'intervento, in una logica di partenariato (Pastore 2001b).

Per quanto riguarda il contrasto delle migrazioni irregolari, i paesi europei si sono resi conto rapidamente che ogni tentativo di ridurre il volume degli ingressi irregolari o di espellere gli stranieri presenti in modo irregolare richiede inevitabilmente il coinvolgimento degli stati d'origine o di transito (Inter-governmental Consultations on Asylum 1994). Per un primo periodo, le politiche degli stati europei in questo campo hanno continuato ad adottare un approccio che basava l'espulsione principalmente sulla decisione dello stato d'insediamento, mentre la riammissione sul territorio dello stato d'origine veniva considerata in qualche modo come "dovuta", senza bisogno di offrire a tali paesi alcun reale coordinamento né in campo migratorio né nel campo della cooperazione economica (Inter-governmental Consultations on Asylum 1994; Pastore 1998b). Questa impostazione si è rivelata poco fruttuosa in tempi molto brevi, così come il tentativo successivo di vincolare gli stati d'emigrazione a facilitare le riammissioni sul proprio territorio in vista di futuri benefici commerciali e di cooperazione allo sviluppo¹⁶. Una cooperazione efficace degli stati d'emigrazione nel contrasto dei flussi migratori irregolari è stato raggiunto nei confronti dei paesi dell'Europa orientale, grazie alle possibilità aperte dal processo d'allargamento europeo. La richiesta di una disponibilità degli stati d'emigrazione ad interrompere il loro ruolo di paesi di transito e ad assumere parti rilevanti dei costi del controllo migratorio è chiaramente meno conflittuale ove avanzata all'interno di una prospettiva concreta d'inclusione di questi paesi

¹⁶. Non è sorprendente che, ad esempio, gli attuali accordi euromediterranei di associazione contengano clausole che impegnano le parti a collaborare nella riammissione in patria degli stranieri soggiornanti in condizione irregolare. Per quanto riguarda il bacino del Mediterraneo, gli effetti di tali accordi sono ancora molto limitati, a causa dell'ambiguità delle posizioni europee. Ad esempio, si prenda il caso del tentativo di cooperazione interregionale più ambizioso, lanciato a Barcellona nel 1995. Lo scopo dichiarato dell'iniziativa era quello di promuovere un partenariato capace di avere, tra i propri obiettivi guida di lungo periodo una gestione più concordata ed efficace dei flussi migratori (Commissione delle Comunità europee 1994). Il tentativo di procedere lungo questa strada, tuttavia, ha rapidamente messo in luce la divergenza negli obiettivi specifici tra i due blocchi di paesi coinvolti nel tentativo. Per gli europei, l'unica vera priorità accertata è quella di ottenere una maggiore cooperazione dagli Stati di origine e di transito nella lotta all'immigrazione clandestina mentre solo poca attenzione viene pagata alle priorità dell'ampia maggioranza dei dodici *partner* mediterranei: tutelare le comunità emigrate, consentire un certo livello d'emigrazione e preservare la

nell'UE. Anche in questo caso, si tratta di uno scambio fortemente asimmetrico, dato che il potere negoziale degli stati candidati è molto ridotto, soprattutto rispetto a sistemi di controllo, quale quello elaborato nell'accordo di Schengen, che vengono considerati come "acquisiti" per la negoziazione. Ma si tratta tuttavia di una prospettiva negoziale reale, dove parte dei problemi di gestione dei flussi migratori possono essere affrontati in chiave cooperativa e all'interno di una prospettiva, quella della libera circolazione, da realizzarsi in tempi non eccessivamente lontani. Nel caso degli stati dell'Europa orientale si può quindi parlare di un sostanziale superamento dell'approccio unilaterale a favore di un loro coinvolgimento strutturale nel governo dei processi di mobilità territoriale, cosa che sicuramente è ancora lontano nel caso dei paesi d'emigrazione del Mediterraneo. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, si può dire che vi è ormai una consapevolezza condivisa del fatto che la riammissione non è un problema tecnico quanto piuttosto la cartina di tornasole di una seria divergenza d'interessi tra stati d'emigrazione e stati d'immigrazione: se per questi ultimi la possibilità di allontanare effettivamente dal proprio territorio gli stranieri soggiornanti in condizione irregolare costituisce un tassello fondamentale delle attuali politiche di contrasto, per i primi, invece, l'accettare o il facilitare il rimpatrio coattivo dei propri cittadini è un atto impopolare, che suscita resistenze a molti livelli dell'amministrazione e crea molti più problemi di quanti non ne risolva. Un'ampia collaborazione nel rimpatrio dei propri cittadini produce, dal punto di vista delle classi dirigenti di quei paesi, una maggiore conflittualità politica, minori benefici economici (dato che anche gli emigrati irregolari inviano rimesse) e sovente maggiori tensioni a livello sociale. Lo stesso può dirsi per la repressione delle migrazioni irregolari: investire risorse nel contrasto di tali attività appare sovente alle opinioni pubbliche e alle stesse burocrazie di quei paesi un atto di subalternità politica agli interessi dei paesi "ricchi". Da questa consapevolezza condivisa è nata negli ultimi anni, a livello generalmente bilaterale, una prima e ancora larvata prospettiva di coordinamento tra paesi d'emigrazione e paesi d'immigrazione. L'Italia appare il paese che è andato sinora più lontano su questa strada: a partire dalla l.40/98, l'Italia ha infatti registrato notevoli incrementi nella propria capacità di contrastare gli ingressi clandestini e di effettuare rimpatri coatti attraverso una strategia che, a fianco della stipula di accordi di riammissione, prevede sostegni tecnologici e formativi alle forze di polizia dei paesi d'emigrazione, predisposizione di piani di cooperazione allo sviluppo e, soprattutto, quote privilegiate di visti d'ingresso a fini di lavoro nell'ambito della programmazione annuale degli ingressi (Ministero dell'Interno 2000). Analoghe considerazioni valgono per i recenti cambiamenti delle politiche migratorie spagnole, che prevedono accanto alla stipula di accordi di riammissione più efficaci l'apertura di flussi d'ingresso legale dai paesi del Maghreb e dall'America Latina. Si tratta di

vitale risorsa economica rappresentata dalle rimesse (Pastore 2001b). Non è quindi sorprendente che gli esiti di questo

esperienze bilaterali che, tuttavia, risuonano particolarmente con l'attuale tendenza delle politiche europee, dopo la fine ormai conclamata degli irrealistici obiettivi di immigrazione zero perseguiti negli ultimi decenni, di ricercare forme adeguate per una politica attiva degli ingressi (Commissione delle comunità europee 2000; Sciortino 2001). Una politica attiva degli ingressi è infatti ampiamente compatibile con la ricerca di un regime di gestione dei flussi migratori negoziato con i paesi d'origine.

Questa breve, e piuttosto sommaria, ricostruzione dell'evoluzione storica delle politiche migratorie europee ha avuto principalmente lo scopo di dimostrare come la gestione unilaterale dei flussi migratori sia una caratteristica tipica di una fase piuttosto breve – dalla prima metà degli anni '70 alla fine degli anni '90 del secolo scorso – dell'evoluzione del sistema migratorio europeo. A giudicare dagli esiti di questa fase, inoltre, si potrebbe sostenere che l'incremento di discrezionalità politica conseguito attraverso l'adozione di questo approccio unilaterale sia stato pagato con una notevole perdita di razionalità sostanziale delle politiche migratorie europee del periodo (Brochmann 1994; Sciortino 1999a; Pastore 2000). Se anche ciò non fosse corretto, tuttavia, è possibile convenire che negli ultimi anni si registra a livello europeo una crescente insoddisfazione verso le prospettive unilaterali e un'iniziale, per quanto ancora largamente insufficiente, ricerca di nuovi strumenti e tavoli negoziali con i paesi d'origine dei flussi migratori (Commissione delle comunità europee 2000). Affinchè questi sforzi abbiano successo, tuttavia, occorre sviluppare una maggiore comprensione del quadro cognitivo e valutativo dei decisori politici di quei paesi. Si tratta, tra l'altro, di superare la visione semplicistica secondo cui i decisori di un paese d'emigrazione sarebbero sempre e comunque interessati a *più* emigrazione, per tenere conto delle diverse esigenze che l'avvio di un processo emigratorio pone ai paesi d'origine. E' questo il compito che verrà affrontato nel prossimo paragrafo, passando rapidamente in rassegna le principali dimensioni problematiche della politica dell'emigrazione.

1.2. Governare le uscite: opzioni e dilemmi delle politiche d'emigrazione

Nell'attuale configurazione internazionale, ogni spostamento di popolazione si configura quasi inevitabilmente come un "problema" per i sistemi politici che governano i territori attraversati. Come e più di altri fenomeni, infatti, le migrazioni portano alla luce la tensione esistente tra la differenziazione funzionale di ampia parte dei sistemi sociali e la differenziazione segmentaria, su base territoriale, dei sistemi politici (Luhmann 1982; Luhmann 1990). Questa tensione si riflette in

sforzo siano stati complessivamente piuttosto magri.

una collocazione peculiare delle politiche migratorie all'interno dell'agenda politica, caratterizzata da un'endemica sopravvalutazione dei margini d'azione nella definizione degli obiettivi e da una corrispondente insoddisfazione cronica nei confronti degli strumenti e dei risultati conseguiti (Sciortino 2000b). Non è quindi sorprendente che le politiche migratorie perseguite dagli stati siano spesso instabili e dense di effetti inattesi, con una marcata indipendenza tra gli effetti delle politiche e le reazioni politiche e dell'opinione pubblica (Cornelius et al. 1994; Freeman 1995; Brochmann and Hammar 1999).

La ricerca contemporanea ha messo in luce, per quanto riguarda i paesi d'immigrazione, la presenza di due fonti d'instabilità strutturale delle politiche migratorie. In primo luogo, la politica migratoria di uno stato si trova sul punto di tensione tra discorso economico e discorso "nazionale", tra la tendenza all'apertura propria dei mercati e la tendenza alla ricerca dell'omogeneità propria dei sistemi territoriali definiti in termini nazionali (Zolberg 1981; Zolberg 1999). Su un secondo livello, la politica migratoria degli stati si trova collocata sul punto di tensione tra la pretesa di discrezionalità "verso l'esterno" legittimata dall'ordine internazionale westphaliano e l'esistenza, ambigua ma non meramente retorica, di un regime di *embedded liberalism* transnazionale che vincola, tra le altre cose, gli stati a non interferire in modo troppo marcato con la libertà di movimento dei propri cittadini (Freeman 1994; Hollifield 1996; Hollifield 1999).

Questo complesso d'analisi ha avuto un ruolo rilevante nello sviluppo di un'interpretazione adeguata delle politiche d'immigrazione (Sciortino 2000b). Appare tuttavia sorprendente che, con alcune limitate eccezioni (Schmitter Heisler 1985; Weiner 1987; Brettell and Hollifield 2000), questo complesso d'analisi è stato raramente applicato ai sistemi politici dei paesi d'emigrazione. E questa scarsa attenzione ai paesi d'emigrazione appare ancor più sorprendente se si considera come i flussi migratori attivino nelle società d'origine processi di cambiamento molto più estesi che non, generalmente, nei paesi d'arrivo: la stratificazione sociale, la struttura economica e demografica, gli stili di consumo e la stessa vita politica vengono inevitabilmente modificati in profondità dai processi di mobilità territoriale in uscita (Brochmann 1990; Mackie 1995; Mackie 1995; Massey 1999). Né va dimenticato che diversi stati e molti regimi presentano una vulnerabilità all'emigrazione, che può metterne in crisi la stessa esistenza, molto maggiore di quanto non si registri nei paesi d'immigrazione. In altre parole, il potenziale impatto politico della mobilità territoriale è maggiormente problematico per le classi dirigenti dei paesi d'emigrazione, che devono continuamente far fronte a scelte (o a non-scelte) il cui impatto, e soprattutto il cui effetto interattivo, è difficilmente prevedibile: l'emigrazione potrebbe consentire di lasciar assorbire sul mercato del lavoro internazionale segmenti di forza lavoro altrimenti sotto-utilizzati ma potrebbe al tempo stesso rendere più difficile la competitività delle aziende locali; potrebbe incrementare la

ricchezza delle famiglie ma potrebbe anche attivare forme di consumo vistoso; potrebbe migliorare lo stato della bilancia commerciale ma anche contribuire ad aumentare la dipendenza dei consumi dall'estero e la crisi del settore agricolo; potrebbe favorire migliori investimenti in formazione da parte della popolazione ma anche mettere in pericolo la sopravvivenza dei servizi sociali locali attraverso il *brain drain*; potrebbe ridurre le tensioni politiche, offrendo uno sfogo ai segmenti più scontenti o discriminati, ma anche porre le basi per un potente contropotere localizzato e finanziato dall'estero; potrebbe costituire una preziosa risorsa per la promozione di reti clientelari, ma anche attivare cicli di protesta particolarmente accesi. A fronte di questa maggiore vulnerabilità, non va dimenticato che le élites dei paesi d'emigrazione dispongono di un *toolbox* di strumenti molto più limitato dei loro colleghi nei paesi d'immigrazione: il regime internazionale, infatti, consente politiche dell'immigrazione fortemente restrittive mentre scoraggia interventi di regolazione negativa della libertà di movimento, considerata come un diritto umano (Zolberg 1993). Non è quindi sorprendente che, come dimostrano duecento anni di riflessione italiana sull'emigrazione, porre il problema del "cosa fare" in una società d'emigrazione produce risposte fortemente conflittuali¹⁷. Questi conflitti si sviluppano – in termini definiti dal contesto istituzionale e sociale, dalla collocazione geopolitica e dalla "storia" migratoria precedente - sulla base di giudizi divergenti sull'impatto dei processi d'emigrazione sulla società d'origine. E questi impatti sono interpretati alla luce delle stesse dimensioni problematiche analiticamente indipendenti – necessità economica e desiderabilità nazionale – che la ricerca ha identificato come matrici valutative delle decisioni in materia d'immigrazione (Zolberg 1987)

In primo luogo, le conseguenze della presenza di flussi significativi d'emigrazione possono difficilmente essere valutate indipendentemente dal loro impatto sulla struttura economica del paese d'origine. Per un decisore, l'emigrazione rappresenta in primo luogo una preziosa *chance* d'occupazione per i settori della propria popolazione che risultano disoccupati o sottooccupati, alla quale si accompagna un frequente innalzamento del tenore di vita delle famiglie (Abella and Lonroth 1995). L'emigrazione, inoltre, non implica soltanto maggiore occupazione, ma anche – e forse soprattutto – maggiori possibilità di mobilità sociale per i propri cittadini: come Nitti non si stancava di ribattere a Crispi, soltanto forti flussi d'emigrazione potevano consentire a molti italiani di passare "dalla nullatenenza alla proprietà" (Nitti 1888). Un terzo fattore rilevante è dato dall'entità delle rimesse, e dal ruolo che queste possono giocare nel risolvere i problemi legati alla bilancia commerciale dei diversi paesi. Le rimesse costituiscono una delle conseguenze economiche più rilevanti di un flusso d'emigrazione: nonostante gli attuali sistemi statistici sottostimino drasticamente le dimensioni dei flussi di rimesse, vi sono pochi dubbi che esse costituiscono una

¹⁷. Si pensi all'acceso dibattito tra Crispi (che si proponeva di restringere i flussi emigratori) e Nitti (che ne auspicava un

delle fonti principali di acquisizione di capitali dei paesi d'emigrazione, largamente superiori ai trasferimenti per cooperazione allo sviluppo e frequentemente superiori agli stessi investimenti commerciali¹⁸.

Opportunità occupazionali, mobilità sociale e rimesse in valute pregiate: la rilevanza di questi elementi giustifica ampiamente l'interesse di molti paesi d'emigrazione a mantenere l'esistenza o a regolare in termini espansivi i flussi in uscita. Sarebbe tuttavia errato assumere *sic et simpliciter* che per le élites dei paesi d'emigrazione tale fenomeno sia sempre e comunque positivo sotto il profilo economico. Al contrario, l'esperienza già accumulata dai paesi d'emigrazione documenta l'esistenza di una varietà di problemi di politica economica creati, piuttosto che alleviati, dall'emigrazione (Organization for economic co-operation and development 1975; Lucas 1981). In primo luogo, la sedimentazione di un flusso d'emigrazione si accompagna nel medio periodo a significativi cambiamenti nello stile di consumo delle famiglie degli emigranti, che a loro volta attivano cambiamenti nella struttura commerciale (spesso per opera degli stessi emigranti, come nel caso del *trabendo*)¹⁹, nella distribuzione dell'occupazione locale (se l'emigrazione attiva ad esempio domanda addizionale nell'edilizia), nella struttura della proprietà fondiaria e sul mercato del lavoro. In un'economia largamente rurale, quale quella dell'ampia parte degli attuali paesi d'emigrazione, l'emigrazione costituisce un rischio di crisi per il settore agricolo ed aumenta significativamente le difficoltà delle aziende locali a reperire manodopera qualificata (Beth et al. 1993). Un problema ulteriore è costituito dal *brain drain* del personale qualificato, sotto forma sia di reclutamento attivo del personale qualificato sul mercato del lavoro internazionale, sia di *brain waste*, di personale qualificato nel paese d'origine impiegato nelle occupazioni dequalificate del paese d'inserimento²⁰. Dal punto di vista delle élites dei paesi d'origine, soprattutto quando queste hanno intenti modernizzatori, l'emigrazione appare quindi una benedizione ambigua, che andrebbe perseguita solo nel medio periodo, possibilmente in forme tali da diminuirne l'entità man mano che lo sviluppo interno procede, e con un'attenzione a forme di migrazione di lungo periodo ma tuttavia temporanee²¹. Il paese che si è spinto più esplicitamente su questa strada è stata l'Indonesia, che ha sperimentato, invero senza troppo successo, negli ultimi decenni l'introduzione nei propri piani di

incremento) nella seconda metà del 1800.

¹⁸. Sulla rilevanza delle rimesse prodotte dagli stranieri residenti in Italia, si veda (Fondazione Cariplo-Ismu 1997). Nel 1997, secondo l'Ufficio Italiano Cambi, le rimesse inviate per canali ufficiali da immigrati presenti in Italia verso i paesi del Nord Africa (40 miliardi di lire, ma la cifra andrebbe perlomeno raddoppiata se si volesse tenere conto delle rimesse inviate attraverso circuiti finanziari informali) hanno per la prima volta superato gli investimenti diretti netti italiani verso la stessa area, che ammontavano nello stesso anno a 30 miliardi (Pastore 2001b).

¹⁹. I circuiti commerciali informali come il *trabendo* sono fondamentali anche per comprendere alcune dinamiche di segmenti dell'immigrazione in Italia (Colombo 1998)

²⁰. Il fenomeno del *brain waste* è un aspetto ben conosciuto per quanto riguarda l'immigrazione in Italia, (Ambrosini 1999).

sviluppo di tetti massimi di uscite, correlati inversamente alla crescita del prodotto interno lordo. Altri paesi hanno cercato piuttosto di minimizzare il rischio di un ritorno improvviso degli emigranti sul mercato del lavoro locale, cercando di diversificare i paesi di destinazione. In generale, i paesi che presentano una forza lavoro in rapida espansione e mercati con scarse prospettive di sviluppo esercitano tentativi molto deboli di regolare restrittivamente l'emigrazione, mentre i tentativi più intensi si registrano nei paesi con buone prospettive di sviluppo a breve termine, a causa delle maggiori pressioni delle industrie locali (Abella and Lonroth 1995). Qui ritroviamo un'ulteriore somiglianza tra le politiche dell'immigrazione e le politiche dell'emigrazione, almeno per quanto riguarda il sistema migratorio europeo: come le prime si ostinano quasi sempre a definire la domanda di lavoro straniero delle loro economie come 'temporanea' o 'congiunturale' (Hollifield 1996), le seconde vedono l'emigrazione come un'assenza più o meno lunga, alla quale verrà alla quale l'emigrante metterà spontaneamente fine quando le condizioni economiche lo consentiranno (Abella and Lonroth 1995). Ambedue le prospettive tendono quindi a sottostimare i segnali di insediamento stabile e di irreversibilità pratica di molti processi migratori, col risultato che l'insediamento stabile degli emigranti viene "scoperto" quando già avvenuto piuttosto che gestito e promosso.

Se la valutazione dell'emigrazione sulla dimensione economica è tuttavia spesso positiva dal punto di vista dei decisori dei paesi d'emigrazione, l'inverso è frequentemente vero nella valutazione dello stesso fenomeno in chiave di politica "nazionale". Sotto molti profili, infatti, la presenza di forti flussi d'emigrazione – di cittadini cioè che "volontariamente" abbandonano o vorrebbero abbandonare la madre patria – rappresenta una sfida all'identità nazionale. Su un livello immediatamente percettibile, all'interno della retorica dello stato nazione, l'emigrazione rappresenta frequentemente una "vergogna", una prova evidente del sottosviluppo del proprio paese. E tale vergogna è particolarmente rilevante quando i flussi in uscita dal proprio paese si indirizzano verso paesi che, per il passato come potenza coloniale o per strategia geopolitica, vengono vissuti come fonti di potenziali "interferenze" nella vita politica interna del paese, oppure quando alcune nicchie d'inserimento dei flussi d'emigrazione vengono avvertiti come problematici per l'onore della nazione. In questo caso, infatti, alla difficoltà economica si può aggiungere frequentemente una percezione di impotenza politica, ad esempio nella capacità di garantire ai propri emigranti all'estero un'adeguata protezione e un giusto rispetto²². Anche in questo caso,

²¹. Un insediamento definitivo, infatti, implica dal punto di vista del paese d'origine una progressiva riduzione del volume delle rimesse e una doppia perdita di capitale umano: quello formato nel paese d'origine e quello acquisito nel corso del periodo trascorso all'estero (Schmitter Heisler 1985).

²². L'esempio più noto a questo proposito è la decisione delle autorità algerine nel 1973 di vietare l'emigrazione in Francia, come reazione allo scarso impegno delle autorità francesi nel proteggere i lavoratori algerini da aggressioni e violenze (Hollifield 1992). Ma la stessa reazione è alla base, ad esempio, degli sforzi di molti stati asiatici a

tuttavia, le letture negative non sono le uniche possibili. E' anche possibile interpretare l'emigrazione come una delle esperienze che mettono alla prova l'identità nazionale, facendo degli emigranti i rappresentanti della cultura nazionale in missione all'estero. L'emigrazione, in questo quadro, lungi dall'essere una strategia individuale di *exit* rappresenta una risposta collettiva volta ad alleviare lealmente le condizioni della madre patria. Ad esempio, un opuscolo pubblicato in Italia nei primi anni '50 invita l'emigrante a ricordare che

“tu sei la Patria viva e vivente [...] In ogni tuo atto, in ogni tua parola, chi ti avvicina, ti guarda o ti ascolta, pensa subito all'Italia. Tu diventi, in quel momento stesso, il rappresentante, l'ambasciatore, l'immagine del tuo paese. [...] Nulla potrà giovare a dimostrare la nobiltà del tuo paese più della tua condotta quotidiana, delle tue azioni e dei tuoi sentimenti praticati. [...] Tanto più sarai stimato, quanto più tu, caro emigrante, sentirai e dimostrerai con l'esempio quotidiano, la fedeltà e l'amore al paese natio [...] Non lasciar cadere alcuna occasione per valorizzare, con notizie e indicazioni, le possibilità produttive della tua patria. Nel favorire l'esportazione italiana, contribuirai a far conoscere il valore del nostro lavoro [...]. Molti saranno, fra i cittadini del nuovo paese, coloro che manifesteranno il desiderio di visitare l'Italia [...] Ogni cittadino che verrà a visitare l'Italia sarà un amico di più per il nostro paese” (del Mare 1951).

Lo scarto tra queste due possibili interpretazioni spiega perché, dal punto di vista di un paese d'emigrazione, l'atteggiamento percepito della società d'insediamento rappresenta un elemento cruciale per il discorso interno del paese: ogni comportamento di degradazione simbolica dei propri emigranti agisce come un moltiplicatore dell'interpretazione “vergognosa” rispetto a quella positiva, mentre la capacità di un paese di difendere efficacemente i propri concittadini all'estero conferma il ruolo collettivo e di lealtà nazionale attribuito all'emigrazione.

Una seconda dimensione problematica nella valutazione dell'emigrazione dal punto di vista politico riguarda i cambiamenti nelle basi politiche del paese innescati dalla mobilità geografica. Da un lato, l'emigrazione agisce come valvola di sfogo per le tensioni sociali, offrendo un'opportunità agli scontenti diversa dalla mobilitazione collettiva²³. Dall'altro, gli spostamenti di popolazione, e i *feed-backs* di questi processi sulla struttura sociale locale, aprono una varietà di fratture nelle comunità d'origine, che di sovente sono già attraversate da numerose linee di conflitto (Mackie 1995). La presenza di un forte flusso migratorio implica quindi il rischio di una destabilizzazione più o meno estesa delle basi tradizionali dell'attività politica locale da parte di processi non

regolamentare fortemente l'emigrazione delle giovani donne, che si sospetta possano facilmente venire inserite nei diversi settori del *sex business*.

²³. Si pensi al rapporto tra cicli di protesta del movimento contadino nel meridione d'Italia e flussi d'emigrazione (Gabaccia 2000)

controllabili, o controllabili con molta fatica, dalle élites stesse (Hirschmann 1978). La questione fondamentale qui è chi, tra la popolazione del paese, diventa un emigrante e che grado di controllo il paese può esercitare su tali partenze. In periodi precedenti della storia, molti stati d'emigrazione vedevano nell'emigrazione una preziosa risorsa politica, dato che la decisione su chi poteva emigrare poteva essere utilizzata per determinare una varietà di scambi politici. Nell'attuale regime, gli esiti politici finali dei flussi d'emigrazione sono molto più ambigui. In molti contesti, l'emigrazione si presenta contemporaneamente come una risorsa e come una minaccia per la struttura politica del paese. E' noto come l'emigrazione in molti casi sia un processo selettivo, dove membri di minoranze linguistiche o religiose, oppositori politici e individui insoddisfatti sono sovrarappresentati. In molti casi, la maggiore propensione ad emigrare è infatti una risposta, alternativa alla mobilitazione attiva, all'esistenza di discriminazioni, formali o informali nei confronti di determinate minoranze etniche o linguistiche oppure a uno stato di svantaggio strutturale di gruppi o minoranze. Questo nel breve periodo può apparire come una sorta di 'pulizia etnica' incruenta e di basso profilo, che facilita la riduzione del conflitto politico interno ed aumenta l'omogeneità della popolazione. Allo stesso tempo, tuttavia, lo sviluppo di tali flussi d'emigrazione implica anche la possibilità che si costituiscano all'estero gruppi e strutture organizzative capaci di acquisire nell'emigrazione risorse economiche, infrastrutture e capacità d'influenzare l'opinione pubblica internazionale in senso sfavorevole allo stato d'origine. Dopotutto, negli ultimi decenni, molte comunità emigrate sono divenute attori politici di indubbio rilievo, capaci di influenzare significativamente le relazioni internazionali dei paesi d'origine e talvolta la loro stessa sopravvivenza (Bruneau 1994; Cohen 1996; Anderson 1998; King C. and Melvin N.J. 2000; Centlivres 2000). In altri casi, una stabile presenza di emigranti nei paesi occidentali rappresenta una *chance* di maggior controllo geopolitico e commerciale, dato che gli emigranti, soprattutto se ormai insediati con successo nel paese d'arrivo, possono costituire uno strumento molto efficace per rendere le *grievances* del proprio paese d'origine rilevanti nell'opinione pubblica internazionale. Anche in questo caso, in forme diverse e talora opposte, le politiche d'emigrazione e quelle d'immigrazione manifestano una certa somiglianza: per gli stati d'origine, il problema è quello di evitare il formarsi di contropoteri all'estero, o il mantenere rapporti politicamente positivi con gli emigranti, senza tuttavia interferire con la sovranità dello stato d'insediamento; per i paesi d'arrivo, il problema è quello di evitare di importare i conflitti presenti nello stato d'origine senza al tempo stesso riconoscere allo stato d'origine un diritto di controllo sui propri cittadini residenti nel paese. La stessa esperienza dell'emigrazione italiana ha messo in evidenza l'esistenza di una pluralità di forme di accomodamento tra queste esigenze (Schmitter 1984).

L'emigrazione, tuttavia, apre problemi politici non solo per quanto riguarda la *politics* ma anche la *polity*. L'emigrazione, soprattutto dopo un periodo prolungato d'insediamento, finisce per costituire una sfida per la "nazione", dato che porta alla luce il problema di determinare quanto "diverso" un connazionale possa essere prima di cessare di essere tale. L'attuale retorica degli stati nazione legittima l'esistenza di uno stato in quanto rappresentante e "protettore" di un popolo, di una popolazione cioè con una caratteristica combinazione di storia e cultura condivise. Questa combinazione caratteristica, naturalmente, è in grado di funzionare soltanto ad un elevato livello di generalizzazione, l'esistenza di una nazione essendo possibile soltanto attraverso una buona dose di vaghezza nella definizione degli elementi etnoculturali dei quali si asserisce l'esistenza e la diffusione (Anderson 1983). L'emigrazione è invece un processo che rende particolarmente visibile la natura contingente dell'appartenenza: la mobilità geografica produce per sua natura elementi d'eterogeneità culturale e sociale e innesca processi di cambiamento nelle identità collettive. Gli emigranti risultano esposti ad una varietà d'influenze che non sono condivise con i connazionali rimasti in patria. In ogni fase del processo d'insediamento, le élites dei paesi d'origine devono affrontare la scelta ripetuta tra procedere alla - o tollerare la - separazione della nazione dai "suoi" emigrati oppure ridefinire i caratteri nazionali in forme sufficientemente generalizzate da includere in essa anche individui che hanno ormai operato cambiamenti significativi nelle relazioni ed identità personali e sovente nello status giuridico, tra "perdere" definitivamente un segmento della propria "nazione" ed accettare come forma di appartenenza nazionale relazioni più vaghe e meno esclusive. L'esigenza di gestire il legame simbolico con i "connazionali all'estero", insieme all'interesse a mantenere elevati i flussi di rimesse e sostenere un rapporto ragionevolmente diretto con il paese d'origine, costituiscono i principali fattori che motivano uno stato d'emigrazione a sviluppare un'infrastruttura specificamente mirata agli emigrati. In una prima fase, tale infrastruttura consiste generalmente di iniziative di tipo culturale, assistenziale ed educativo, oltre che nella promozione o nel mantenimento di un tessuto associativo collegato in modo più o meno esplicito con le ambasciate, rivolto agli emigranti in fase di adattamento (Schmitter 1984). In alcuni casi, lo scopo di tale infrastruttura è esplicitamente mirato - con la gestione ad esempio di scuole o di servizi sociali simili ed integrati a quelli del paese d'origine - a garantire la temporaneità, o quantomeno la reversibilità, dell'esperienza migratoria. Così, ad esempio, gli accordi tra la Repubblica Federale Tedesca e la Federazione Jugoslava negli anni '60 prevedevano che le organizzazioni tedesche chiamate a gestire i flussi dell'emigrazione jugoslava si avvalessero di assistenti sociali jugoslave appositamente formate a questo scopo presso l'Università di Belgrado (Schmitter Heisler 1985), mentre altri paesi d'emigrazione scoraggiavano la partecipazione dei propri emigranti alle attività sindacali promosse da organizzazioni del paese d'insediamento, offrendo come alternativa

organizzazioni mirate, e generalmente controllate politicamente, esclusivamente agli emigranti del proprio paese. Questa politica dell'isolamento, tuttavia, oltre che di difficile attuazione, diventa sempre meno credibile man mano che l'insediamento procede e il periodo di permanenza si protrae. Col protrarsi dell'esperienza, l'obiettivo della temporaneità si rivela irrealistico e, soprattutto, indesiderabile: *superato un certo volume d'espatri, la prospettiva di un ritorno in massa degli emigranti implicherebbe una crisi strutturale*. L'obiettivo di ricongiungere emigrati e madre patria deve a questo punto essere mantenuto come finalità retorica ma venire scongiurato nella pratica. A questo punto, la rete di collegamenti tra stati d'origine e connazionali all'estero deve essere riconfigurata in relazione all'obiettivo di mantenere nei connazionali la rilevanza della propria identità nazionale in presenza di un'assenza prolungata, molto spesso definitiva, e dei cambiamenti socio-culturali relativi. Qui le società d'emigrazione hanno la possibilità di pretendere che gli emigrati, e i loro figli, siano comunque a tutti gli effetti parte della comunità nazionale, e di fatto questa è la strada sinora scelta da ampia parte dei paesi d'emigrazione²⁴. In molti casi, questa scelta si esprime in politiche molto liberali della cittadinanza, che consentono di mantenere valida questa assunzione anche a fini giuridici. Nei confronti dei connazionali all'estero, in questa fase, l'obiettivo degli stati d'origine è soprattutto quello di mantenere un rapporto privilegiato. L'Italia rappresenta un ottimo esempio della pluralità di iniziative che possono essere messe in campo da uno stato d'emigrazione per cercare di continuare a mantenere vivo il legame tra gli emigranti, i loro discendenti e i paesi d'origine (Di Gesù 2001). I legami che si cerca di mantenere, del resto, non sono affatto esclusivamente di tipo ideale. Le Filippine hanno elaborato programmi particolari per i *balikbayan* (l'eufemismo utilizzato per indicare gli emigrati) volti a stimolare il loro ritorno nella madrepatria per le vacanze, l'adozione di elevati livelli di consumo in tale occasione nonché il frequente invio di beni e rimesse ai propri familiari rimasti in patria. L'attività dei paesi d'origine nei confronti dei connazionali, o dei loro discendenti, può proseguire anche oltre questa fase, quando l'elemento emigratorio è ormai un aspetto marginale e secondario della loro identità. Ritroviamo qui i frequenti tentativi di mobilitare i discendenti sotto forma di potenziali turisti, potenziali consumatori di prodotti nazionali e, soprattutto, potenziali investitori. Da parte di molti paesi d'emigrazione, ad esempio, ci si aspetta che un discendente di un emigrante abbia una maggiore propensione, o quantomeno una maggiore disponibilità ad investire, nella patria dei propri avi di quanto non sarebbe vero per un investitore generico. Per quanto l'esperienza empirica indichi come tali tentativi giungano quasi sempre a risultati trascurabili o fallimentari, il fatto che

²⁴. Solo pochi paesi preferiscono mantenere pochi o nulli legami con i propri emigranti e vedono con favore una loro rapida perdita della cittadinanza a favore di quella del paese d'insediamento. Si tratta generalmente di paesi la cui emigrazione si è sviluppata principalmente per motivi politici, in seguito ad esempio ad una guerra civile.

continuino a venire proposti esprime con una certa forza la difficoltà di accettare la “morte” del legame “nazionale” da parte dei sistemi politici dei paesi d’origine.

1.3. L’interazione con le politiche dell’immigrazione: contrapposizione e adattamento

Nel paragrafo precedente sono state brevemente analizzate le principali dimensioni interpretative che sottostanno all’elaborazione delle politiche dell’emigrazione. Si è visto così come l’emigrazione venga vista in riferimento a dimensioni analiticamente indipendenti, all’interno delle quali presenta effetti potenziali difficilmente prevedibili. Le caratteristiche specifiche delle politiche dell’emigrazione dei diversi paesi derivano quindi una combinazione di obiettivi e criteri volti a gestire contemporaneamente l’emigrazione come strumento di politica economica e come strumento di costruzione della società locale. La combinazione specifica di questi obiettivi verrà inoltre selezionata in riferimento ad un quadro ideologico, ad una storia nazionale e a specifici interessi politici e discorsivi. Nel loro sviluppo, inoltre, le politiche dell’emigrazione risentiranno dei vincoli derivanti sia dalle strutture burocratiche coinvolte nel processo di *policy-making* sia dalla rete di interessi, formali e informali, generati dallo stesso processo migratorio²⁵. Spiegare la configurazione storica di una politica migratoria è quindi sempre un’opera di una certa complessità²⁶. L’attenzione alla complessità dei fattori interni, tuttavia, non deve far dimenticare che nelle politiche dell’emigrazione, il perseguimento di qualunque scopo non può essere sviluppato in isolamento. Occorre sempre tenere presente, e talvolta anticipare, le politiche condotte dagli altri stati. La domanda di lavoro sul mercato internazionale per lavoratori con caratteristiche compatibili a quelle dei potenziali emigranti del paese durerà nel medio periodo? Cosa succederebbe se tutti i nazionali temporaneamente all’estero venissero costretti a rientrare in un breve periodo di tempo? Quale sarebbe la situazione delle famiglie qualora i flussi di rimesse dall’estero diminuissero a causa di una congiuntura economica negativa nel paese d’insediamento? In quali condizioni la presenza di un folto gruppo di propri cittadini all’estero diventerà un fattore d’influenza sulle scelte di politica estera degli stati d’insediamento e in quali altri invece diventerà un fattore di dipendenza? Questi sono solo alcuni degli interrogativi –frequenti nell’analisi di qualunque politica dell’emigrazione – la cui risposta è inevitabilmente dipendente dalle decisioni di sistemi politici altri rispetto a quello

²⁵. Non è quindi sorprendente che gli stati d’emigrazione, pur presentando politiche migratorie con obiettivi simili, elaborano strategie ed infrastrutture organizzative molto diverse. Si vedano a questo proposito le relazioni presentate al workshop “enhancing the capabilities of emigration countries to protect men and women destined for low-skill employment”, United Nations ACC Task force on Basic Social Services For All, Technical Symposium on International Migration and Development, The Hague, Olanda, luglio 1998.

²⁶. Per un tentativo sistematico in questa direzione, dedicato alle società d’immigrazione occidentali, si veda (Freeman 1998)

del decisore che se li pone. Tutte le politiche migratorie risentono in modo accentuato degli effetti dell'interdipendenza tra stati d'origine e stati d'insediamento. Questo, tuttavia, è particolarmente vero per i paesi d'emigrazione, dato che il regime migratorio internazionale allo stato attuale riduce sostanzialmente il potere degli stati sui processi d'emigrazione, mentre assume al tempo stesso come legittima la presenza di elevati livelli di discrezionalità nelle decisioni dei singoli stati relativamente all'immigrazione (Zolberg 1993; Abella and Lonroth 1995).

In linea teorica, uno stato può assumere nei confronti dei flussi d'emigrazione tre posizioni: può scoraggiarli (o al limite vietarli), può incoraggiarli e sostenerli oppure può mantenersi sostanzialmente neutrale. La prima posizione, pur storicamente abbastanza frequente, è oggi sostanzialmente impraticabile, a parte il dispiego di alcune tattiche di breve periodo che agiscono sui costi per il rilascio dei documenti necessari o sul tempo necessario per averli. Molti stati hanno inoltre sperimentato l'introduzione di incentivi per coloro che rimangono, al fine soprattutto di evitare il *brain drain*. Anche in questo caso, tuttavia, è raro che le risorse controllate dallo stato siano tali da consentire l'introduzione di incentivi efficaci per un numero consistente dei potenziali emigranti (Abella and Lonroth 1995). La posizione restrittiva è quindi oggi estremamente rara, anche dove le élites politiche abbiano una visione complessivamente negativa delle conseguenze dei flussi d'emigrazione. Data questa configurazione del regime migratorio internazionale, è indubbio che gli stati d'emigrazione subiscano una pressione strutturale a favore del controllo attivo dei flussi d'emigrazione. Le possibili strategie attive sono molteplici, anche se sembrano convergere su un insieme di obiettivi piuttosto simile: *garantire un'emigrazione ordinata (che utilizza cioè canali formalizzati), basata su un processo di reclutamento quantomeno monitorabile, diretta verso lavori contrattualmente regolari capaci di produrre un reddito superiore ai costi del processo migratorio e di garantire l'accesso ai servizi sociali di base, ed accompagnata dalla predisposizione di canali di trasferimento delle rimesse affidabili e a basso costo* (Belguendouz ; Escobar-Latapà ; Santo Tomas ; Amin 1998). A questi obiettivi generali, molti stati aggiungono l'obiettivo di garantire una durata minima prevedibile della permanenza all'estero (al fine di evitare ritorni di massa in circostanze congiunturali critiche), di evitare il reclutamento attraverso l'inganno di categorie sensibili, come gli studenti o le giovani donne e di evitare fenomeni di sfruttamento attraverso forme di sorveglianza concordate (Abella and Lonroth 1995). Come si vede, gli obiettivi delle attuali politiche perseguite dai principali paesi d'emigrazione attuali non sono significativamente diversi da quelle sviluppate dai paesi d'emigrazione della fase precedente, prima tra tutti l'Italia (Schmitter Heisler 1985). Rispetto alla fase precedente, tuttavia, gli stati che cercano di sviluppare oggi politiche attive di gestione dell'emigrazione si trovano in un regime migratorio profondamente diverso da quello postbellico: i principali stati d'immigrazione perseguono infatti oggi politiche

fortemente restrittive dei nuovi ingressi oppure, molto più consapevoli del fatto che l'attuale mercato internazionale della manodopera è soprattutto un *buyer's market*, agiscono in modo sostanzialmente discrezionale. E questo è particolarmente vero nel caso del bacino del Mediterraneo, dove neanche il flusso di lavoratori stagionali – l'unico che gli stessi paesi europei dichiarano di auspicare – ha trovato una soluzione negoziata capace di essere oggetto d'aspettativa nel medio periodo. I ripetuti fallimenti delle politiche attive dell'emigrazione negli ultimi due decenni, in altre parole, rendono evidente come una gestione attiva dell'emigrazione richieda strutturalmente la possibilità di un coordinamento con i paesi d'immigrazione. In assenza di tale coordinamento, infatti, il tentativo di conseguire ampia parte degli obiettivi menzionati non è di fatto credibile e il controllo esercitabile dagli stati d'emigrazione si riduce al massimo all'introduzione di uno strato di controlli meramente burocratici (Belguendouz). Questo spiega perché lo sviluppo di politiche attive dell'emigrazione nel bacino del Mediterraneo abbia coinciso sostanzialmente con l'epoca d'oro degli accordi bilaterali, conoscendo un lento ma inarrestabile decadimento nel periodo successivo all'adozione delle politiche di blocco. In assenza di una prospettiva negoziale con gli stati d'immigrazione, le possibilità disponibili agli stati d'emigrazione si riducono infatti rapidamente a concentrarsi quasi esclusivamente sulla ricerca di nuovi paesi d'immigrazione (al fine di diversificare i rischi di riammissione congiunturale), sull'estensione dei controlli sulle agenzie e gli operatori dell'emigrazione e, in alcuni casi, nella violazione della libertà di movimento degli individui, come nei tentativi di diversi paesi asiatici di contrastare la tratta vietando l'espatrio alle giovani donne.

Lo scarto tra l'ambizione di sviluppare una capacità d'intervento sui propri flussi d'emigrazione e la strategie unilaterali correntemente perseguite dai paesi d'immigrazione rappresenta un notevole potenziale conflittuale dell'attuale regime migratorio. Tale potenziale, dato il differenziale di potere geopolitico tra le parti, sfocia tuttavia raramente in conflitti aperti ed espliciti. Più frequentemente, si registra un processo d'adattamento, con la graduale riduzione dei tentativi di regolazione attiva dell'emigrazione ad un atteggiamento sostanzialmente neutrale. Si tratta di una posizione storicamente piuttosto inedita, dove l'eventuale attenzione verso i connazionali già insediati in paesi d'immigrazione si sposa con il non intervento, o con la ricerca del minore intervento possibile, nei confronti dei nuovi flussi d'emigrazione. Stretti tra l'aspirazione ad emigrare di segmenti rilevanti della propria popolazione e la difficoltà di conseguire un coordinamento anche minimo con i principali paesi d'immigrazione, molti stati (e soprattutto molte burocrazie) sembrano propendere, quantomeno implicitamente, per un approccio che rinuncia sostanzialmente a regolare l'emigrazione, limitandosi a gestirne per quanto possibile gli impatti. Un aspetto particolarmente rilevante di questo fenomeno lo si ritrova nell'atteggiamento verso l'emigrazione irregolare che,

tradizionalmente considerata anche come una sfida alla sovranità del paese d'origine, viene oggi vista in molte élites dei paesi d'emigrazione piuttosto come la conseguenza di uno stato di forza maggiore causato proprio dalle tendenze alla chiusura e alla gestione discrezionale degli stranieri da parte dei paesi d'immigrazione (Belguendouz). In alcuni casi, questa neutralità si estende anche all'operare dell'industria dell'ingresso clandestino, che non viene più percepita come un'attività illegale operante in competizione con i canali ufficiali, bensì come l'unica possibilità concreta d'emigrazione per i propri connazionali²⁷. Dove operazioni di contrasto dell'emigrazione irregolare vengono intraprese, esse sembrano rispondere o alla necessità di reagire alle pressioni dei paesi d'immigrazione o a contenere l'industria dell'ingresso clandestino in forme compatibili con la sovranità statale. E' tuttavia sufficientemente chiaro che gli interventi repressivi incontrano inevitabilmente la resistenza di ampi settori dell'opinione pubblica e delle stesse burocrazie (Cinar et al. 2000).

Contrariamente a quanto si afferma in parte dell'opinione pubblica dei paesi d'immigrazione, questa "neutralità" rispetto all'immigrazione irregolare non risponde ad una preferenza verso lo sviluppo *tout court* di flussi d'emigrazione, quando un adattamento all'assenza di alternative politiche praticabili nella loro gestione. L'esempio del Messico, in riferimento agli U.S.A., alla fine degli anni '80 dimostra come la riapertura di una concreta prospettiva negoziale abbia tra le sue conseguenze un rapido sviluppo di politiche dell'emigrazione centrate su una regolazione attiva del fenomeno (Escobar-Latapì). Lo stesso, sia pur in misura minore, si osserva tra gli stati dell'Europa orientale coinvolti nel processo d'allargamento dell'Unione, che erano passati direttamente dalle politiche repressive della mobilità in uscita dei propri cittadini ad approcci sostanzialmente neutralisti. L'apertura di una concreta prospettiva di partenariato, se non esclusivamente ricalcata sugli interessi di breve periodo dei paesi d'immigrazione, potrebbe quindi ragionevolmente contare sull'attivazione di un circolo virtuoso.

²⁷. Si pensi alla conferenza convocata dalle Nazioni Unite a Palermo (12-15 dicembre 2000) per la firma della Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale. Il Marocco, come altri importanti paesi di emigrazione quali l'Algeria e l'Egitto non ha sottoscritto il Protocollo allegato per la lotta contro il traffico di migranti clandestini, insistendo che tale problema può essere efficacemente affrontato soltanto all'interno di una prospettiva negoziata di gestione della mobilità internazionale.

2. Politiche dell'emigrazione e processo di integrazione

2.1. La variabile nazionale nell'analisi dei processi di integrazione

Il processo di integrazione di un migrante nella società di arrivo è condizionato da infinite variabili: alcune soggettive (il tipo e il livello di formazione, la versatilità individuale, la pazienza, sono soltanto alcune delle qualità che determinano la “capacità di integrazione” di ciascuno di noi), altre ambientali; alcune (in una certa misura) prevedibili e misurabili, altre imponderabili (anche la “fortuna” gioca indubbiamente un ruolo).

Questo formidabile intreccio di variabili fa sì che ogni percorso di integrazione sia diverso da tutti gli altri: l'integrazione, dunque, è innanzitutto un fatto individuale. Ciò non toglie che, nella percezione collettiva come nella letteratura scientifica, si ponga il problema della maggiore o minore propensione all'integrazione di *particolari gruppi o categorie* di migranti. Il senso comune pretende spesso che alcuni “popoli” o “etnè” si integrino meglio di altri. Le scienze sociali affrontano generalmente la questione con maggiore prudenza; tuttavia, il problema della misurazione del livello d'integrazione e dei “differenziali di integrazione” tra comunità immigrate di diversa provenienza, e il problema connesso di spiegare tali differenziali sono tra gli interrogativi emergenti dei *migration studies* contemporanei. Evidentemente, questo spiccato interesse non si spiega soltanto con ragioni di ordine teorico, ma anche con la rilevanza pratica della questione della misurazione dell'integrazione ai fini della elaborazione di politiche pubbliche efficaci.

Con riferimento specifico alla situazione italiana, lo sforzo più recente e rilevante di elaborare un “sistema di indicatori [*di integrazione*] che consenta di avere, anno dopo anno, un monitoraggio sulla situazione delle collettività immigrate nei diversi contesti territoriali italiani” è stato compiuto dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (Golini-Strozza-Amato, 2001, p. 85). Questo lavoro pionieristico rappresenta indubbiamente un punto di partenza per ogni approfondimento futuro in questo campo; esso, però, si concentra sulla *misurazione* dell'integrazione – cioè sui problemi connessi alla messa a punto ed all'applicazione di indicatori efficaci – senza affrontare direttamente la conseguente questione della *spiegazione* dei differenziali di integrazione che si riscontrano tra comunità immigrate di diversa provenienza.

Quest'ultimo è un terreno insidioso, dove il rischio di fraintendimenti, strumentalizzazioni e cortocircuiti metodologici è particolarmente elevato. Eppure si tratta di un campo di ricerca ineludibile, al fine di orientare correttamente le politiche di integrazione, soprattutto nella loro dimensione

internazionale, che esige l'instaurazione di rapporti a diversi livelli con gli Stati di origine fondati innanzitutto sulla comprensione reciproca. Analisi più approfondite del peso che ha la "variabile nazionale" nei processi di integrazione appaiono utili, se non necessarie, anche al fine di evitare che letture frettolose, spesso basate sul pregiudizio etnico o culturale, si diffondano incontrastate²⁸.

La variabilità della propensione all'integrazione in base alla cittadinanza degli immigrati può essere spiegata facendo ricorso a categorie interpretative molto diverse, ma che non si escludono a vicenda. Tentiamo di elencare le principali:

a) Spiegazioni di matrice etno-culturalista. E' noto che, fino ad un'epoca non molto remota, tutti i grandi Stati di immigrazione attuavano politiche di ammissione selettive, programmaticamente fondate su gerarchie di preferenza in base alla nazionalità, che a loro volta si basavano sul presupposto che nazionalità diverse avessero diversi "gradi di assimilabilità"²⁹. Oggi, in Europa, politiche di ammissione che discriminassero così esplicitamente e sistematicamente i candidati all'ingresso sulla base dell'appartenenza etnico-nazionale non sarebbero più accettabili, in quanto incompatibili con principi fondamentali di diritto internazionale e interno. Sopravvivono però, anche in ambito scientifico, concezioni che attribuiscono particolari difficoltà di integrazione a determinati gruppi etnici e/o religiosi: tipica, in questo senso, è la carsica corrente d'opinione sulla pretesa "inassimilabilità" degli immigrati musulmani.

Ma conviene respingere tali visioni indimostrate e pericolose (che, come tutte le profezie di *inevitabilità del conflitto*, rischiano di creare da sé le condizioni per il loro avveramento) ed attenersi al piano della conoscenza empiricamente fondata. Si può affermare, allora, che - nel caso italiano in particolare (ma non solo) - l'appartenza nazionale e/o etnica può contribuire a spiegare la maggiore o minore propensione e il maggiore o minor "successo" nel processo di integrazione *nella misura in cui reti a base nazionale e/o etnica svolgono spesso un ruolo estremamente rilevante nel collocamento lavorativo*. Da questo punto di vista, è stato sottolineato il ruolo ambivalente che ha l'etnicità nei percorsi di integrazione degli immigrati: da un lato, essa dà accesso a reti di collocamento (perlopiù informale) specializzate ed efficaci; dall'altro lato, l'appartenza etnica, in un contesto dominato da percezioni stereotipate delle capacità professionali dei migranti, rischia di

²⁸ Da questo punto di vista, appare esemplare l'indagine recentemente promossa dalla missione OIM in Italia sull'"Inserimento lavorativo e l'integrazione sociale degli albanesi in Italia" (Melchionda, 2001). Dai saggi raccolti nella versione provvisoria del rapporto, presentata a Roma nell'ottobre 2001, emerge un livello di integrazione della comunità albanese in Italia decisamente alto, che contrasta in maniera clamorosa con l'immagine dell'immigrazione albanese fornita dai media italiani, dominata da una gravissima sovrarappresentazione degli aspetti di marginalità e illegalità.

²⁹ L'espressione fu usata da Georges Mauco, nominato nel 1945 segretario generale del Haut Comité de la Population francese e tra i massimi ispiratori dell'ordinanza del 2 novembre 1945, rimasta per decenni il testo-cardine del diritto dell'immigrazione francese (cfr. Weil, 2001, p. 3). Negli Stati Uniti, la pratica di selezionare gli immigrati su base etnica, introdotta formalmente nel 1921, è stata ufficialmente abbandonata nel 1965 (Weil, 2001, p. 11). Un'analoga impostazione della selezione all'ingresso è stata formalmente e progressivamente abbandonata dall'Australia solo nel corso degli anni Sessanta.

diventare una “gabbia” che frena qualsiasi mobilità sociale ascendente. Si determina allora un fenomeno che Maurizio Ambrosini ha descritto efficacemente nei termini seguenti:

“Nel caso italiano, sottolineerei in modo particolare il circuito penalizzante che si instaura tra azione di collocamento da parte delle reti etniche in nicchie (usualmente di basso livello) del mercato del lavoro e la formazione nella società ricevente di stereotipi riguardanti le presunte ‘specializzazioni etniche’” (M. Ambrosini, 2001, p. 107).

b) Spiegazioni fondate su argomenti specifici di “sociologia delle migrazioni”. E’ incontestabile che i tempi e le modalità della migrazione (massiccia e improvvisa, o capillare e graduale; forzata o spontanea; improvvisata o pianificata; regolare o irregolare, quest’ultima eventualmente seguita da regolarizzazione; familiare o individuale, quest’ultima eventualmente seguita da ricongiungimento familiare; etc.) incidono profondamente sullo svolgimento successivo del processo di integrazione. Nel caso in cui – come spesso avviene – l’immigrazione da determinati paesi verso l’Italia abbia (o abbia avuto) luogo prevalentemente con determinate modalità, seguendo un *pattern* migratorio tendenzialmente esclusivo, è possibile che la propensione all’integrazione di quella comunità nazionale ne risulti influenzata di conseguenza. Una verifica interessante della correlazione esistente tra *pattern* di immigrazione e percorso di integrazione potrebbe venire da un’analisi approfondita del diverso “tasso di propensione alla clandestinità” in base alla nazionalità, rivelato dai dati relativi alla regolarizzazione avviata nel 1998. Come si vede dalla tabella sottostante, questo tasso varia grandemente; è probabile, sebbene manchino approfondimenti specificamente mirati in questa direzione, che anche le *performance* successive delle comunità nazionali in termini di integrazione ne risultino influenzate.

Tab. 1 - Presenza irregolare in Italia evidenziata dalla regolarizzazione del 1998 (prime otto comunità per presenza straniera regolare in Italia).

	Permessi di soggiorno regolari al 1-1-1998 (ISTAT)	Domande di regolarizzazione presentate nel 1998 (Min.Interno)	Domande di regolarizzazione in % dei permessi di soggiorno	Domande di regolarizzazione in % del numero totale di domande presentate
<i>Marocco</i>	122.230	29.037	23,8	11,6
<i>Albania</i>	72.551	48.446	66,8	19,3
<i>Filippine</i>	57.312	4.652	8,1	1,9
<i>Tunisia</i>	41.439	7.753	18,7	3,1
<i>Cina</i>	35.310	19.296	54,6	7,7
<i>Senegal</i>	32.037	12.450	38,9	5,0
<i>Jugoslavia</i>	31.673	3.021	9,5	1,2
<i>Romania</i>	28.796	26.719	92,8	10,6
Tot. stranieri soggiornanti in Italia	1.022.896	250.966	24,5	100,0

Fonti: ISTAT e Ministero dell’Interno.

c) Spiegazioni fondate sulla distribuzione territoriale degli immigrati. E' un'ovvietà difficilmente contestabile che le caratteristiche (sociali, economiche, culturali e politiche) del contesto locale di insediamento incidano profondamente sulle opportunità e sulle modalità concrete di integrazione degli immigrati. Questa correlazione, in presenza di forti concentrazioni di immigrati della stessa provenienza nazionale in determinate aree del territorio del paese di residenza, può dare luogo a disparità significative nella propensione all'integrazione delle diverse comunità nazionali. Ma non ci soffermeremo su questo filone interpretativo, che esula dalla presente ricerca, e ci concentreremo invece su un quarto approccio esplicativo:

d) Spiegazioni fondate sulle differenze tra le politiche dell'emigrazione dei diversi Stati d'origine. Su questo quarto ordine di interpretazioni ci soffermeremo nelle prossime pagine.

2.2. *La politica dell'emigrazione come fattore condizionante il processo di integrazione*

Nel capitolo 1, abbiamo tentato di definire le politiche dell'emigrazione in quanto oggetto di ricerca autonomo, suggerendo alcune chiavi analitiche e alcune ipotesi interpretative. Evidentemente, nella situazione italiana attuale, lo studio delle politiche dell'emigrazione non ha un interesse esclusivamente accademico: queste ultime, infatti, incidono direttamente sulle condizioni di applicazione e sugli stessi margini di efficacia di cui dispongono le politiche migratorie degli Stati destinatari dei flussi. Tale interrelazione non riguarda soltanto le politiche in materia di controllo e regolamentazione dei flussi (in questo campo, l'interdipendenza – specialmente tra controlli in uscita e controlli in entrata – è palese e strettissima), bensì anche quelle in materia di integrazione.

A vario titolo e per vari canali, le politiche degli Stati di origine condizionano i processi di integrazione dei loro cittadini emigrati, nel paese di residenza. E' comprensibile e legittimo, infatti, che i paesi di provenienza utilizzino le leve offerte dalla loro sovranità per favorire modalità di inserimento e modelli di integrazione nel paese d'arrivo (per es. un'integrazione basata su un inserimento più o meno duraturo nel mercato del lavoro, su una conservazione più o meno profonda di tratti culturali originari, oppure su un coinvolgimento più o meno intenso nella vita politica del paese di arrivo), che consentano di *massimizzare i vantaggi e minimizzare le conseguenze negative* che inevitabilmente discendono da fenomeni di mobilità internazionale. Le azioni intraprese a questo titolo da parte degli Stati di emigrazione sono assolutamente analoghe, anche se speculari, a quelle che gli Stati di immigrazione definiscono "politiche di integrazione". Paradossalmente, però, mentre le politiche di integrazione dei *receiving States* (e i cosiddetti modelli di integrazione che ne

derivano) sono da tempo oggetto di ampie ricerche, l'impatto delle politiche dei *sending States* sui processi di integrazione non ha finora attirato l'interesse dei ricercatori.

L'obiettivo essenziale di questa indagine è di fornire un contributo iniziale per colmare questa grave lacuna. *L'ipotesi di partenza è che l'incidenza delle scelte e dei comportamenti degli Stati di provenienza sui processi di integrazione sia significativa e che non possa essere trascurata nella elaborazione di politiche di integrazione equilibrate ed efficaci.*

L'analisi contenuta nelle prossime pagine è basata su molteplici fonti: è stata consultata la letteratura, assai scarsa e perlopiù straniera, prodotta sul tema o su tematiche contigue; sono stati condotti colloqui e interviste con studiosi, funzionari e osservatori privilegiati di diversa estrazione e provenienza. Il quadro che ne risulta è articolato e - ci pare - interessante, ma certo non definitivo né esaustivo. Le politiche dell'emigrazione - non diversamente dalle loro strette congiunte, le politiche dell'immigrazione - sono infatti *policies* particolarmente mutevoli, per effetto dello sforzo costante di adattarsi a fenomeni estremamente dinamici. Inoltre, a causa della loro scarsa tematizzazione e della loro particolare delicatezza, le politiche dell'emigrazione risultano talvolta difficili da circoscrivere e afferrare integralmente. Il quadro fornito in questo capitolo deve quindi essere considerato come un primo tentativo di approssimazione a un filone di studio vasto e nuovo; un tentativo che auspicabilmente solleciterà reazioni e discussioni, e che richiederà inevitabilmente approfondimenti successivi.

Per indagare l'impatto delle politiche degli Stati di origine sui processi di integrazione degli immigrati presenti in Italia abbiamo scelto di procedere isolando alcune "tappe" fondamentali del percorso migratorio: la migrazione in senso stretto (cioè l'espatrio e il conseguente ingresso nello Stato di destinazione), la formazione (o la ricostituzione della famiglia), l'inserimento lavorativo e le scelte fondamentali del migrante in campo economico, l'eventuale "integrazione politica" (ai diversi livelli: dalle forme più blande di partecipazione alla naturalizzazione) e infine l'eventuale ritorno in patria, con tutte le sfumature possibili per quanto riguarda la sua definitività. Analizzeremo quindi brevemente alcune delle modalità e dei criteri di intervento (o di non intervento) degli Stati di origine in ciascuna di queste fasi della vicenda migratoria dei propri cittadini. Come si vedrà, non abbiamo enucleato veri e propri casi-studio: il materiale e le informazioni raccolte non consentono infatti di tracciare profili esaustivi, a 360°, delle politiche dell'emigrazione di uno o più paesi di emigrazione verso l'Italia. L'analisi procederà dunque per "carotaggi" puntuali su specifiche problematiche, basati su riferimenti esemplificativi a diverse realtà nazionali. E' stata tuttavia rivolta un'attenzione privilegiata a quattro paesi (Albania, Marocco, Romania, Tunisia) che, oltre ad avere alimentato flussi importanti di emigrazione verso l'Italia negli

ultimi anni, sembrano incarnare approcci significativamente diversi alla politica dell'emigrazione e all'integrazione delle rispettive comunità presenti in Italia.

2.3. *"Politiche dell'espatrio" e integrazione: l'abbandono del "proibizionismo migratorio"*

Nella ricerca attuale in materia di migrazioni, si assiste ormai da tempo a una messa in discussione sempre più radicale della distinzione tradizionale tra immigrazione e integrazione – viste come momenti successivi e analizzabili distintamente – e di quella, strettamente collegata alla prima, tra politiche dell'immigrazione (intese in senso restrittivo, come politiche di regolazione dei flussi) e politiche dell'integrazione. Anche a livello politico, la vecchia dicotomia immigrazione/integrazione è in via di superamento, a favore di una concezione più articolata, fondata sulla consapevolezza delle interdipendenze complesse che esistono tra le forme molteplici della mobilità internazionale e il sistema dei rapporti sociali economici e culturali del migrante con il paese di origine, da un lato, e con quello di destinazione, dall'altro.

Nel dibattito politico europeo, è prevalsa a lungo (almeno a partire dalla fine degli anni Settanta) una concezione semplicistica dei rapporti tra politica dell'immigrazione e politica dell'integrazione, basata sul generico assunto in base al quale il rigore nei controlli rappresentava la precondizione assoluta e necessaria al fine di poter sviluppare azioni efficaci sul piano dell'integrazione. Solo negli ultimi anni, in Europa, si è venuta diffondendo una visione più sfumata e realistica della complessa interrelazione tra politiche dell'ingresso (controllo e ammissione) e politiche di inserimento (disciplina dello *status* dell'immigrato; promozione dell'integrazione). Se da una parte si è acuita e precisata la consapevolezza che i “movimenti di popolazione sregolati e improvvisi, le migrazioni irregolari, il traffico di esseri umani pongono ai governi seri problemi in termini di accoglienza e integrazione” (Consiglio d'Europa, 2000, p. 43), dall'altra si è assistito ad una (parziale) presa di coscienza del fatto che:

“... i controlli migratori e il modo in cui sono realizzati possono anche avere effetti negativi sull'integrazione sociale dei migranti. Il linguaggio che le autorità spesso usano per difendere le politiche restrittive [...] può generare l'impressione che l'immigrazione rappresenti un male in sé e che gli immigrati non siano generalmente benvenuti. Questo non contribuisce certo a che gli immigrati regolarmente presenti sviluppino un senso di appartenenza alla società ricevente. Le famiglie e i *network* di immigrati svolgono un ruolo importante nel processo di integrazione e normative restrittive in materia di ricongiungimento familiare possono avere un effetto negativo in termini di integrazione.

Il regime vigente in materia di visti ostacola spesso le visite familiari e i ritorni periodici dei migranti nel paese d'origine. [...] Queste misure hanno effetti negativi sull'integrazione" (*ibidem*).

Questa premessa ci serve per sostenere che la vecchia, rigida dicotomia tra controllo dei flussi e gestione dell'integrazione deve essere superata anche nello studio delle politiche dell'emigrazione messe in opera dagli Stati d'origine. Appare evidente, infatti, che l'atteggiamento complessivo di questi ultimi nei confronti dei movimenti in uscita – per cui adotteremo il termine sintetico di “politica dell'espatrio” – è suscettibile di condizionare profondamente le modalità dell'inserimento successivo del migrante nel paese di destinazione.

Sul piano teorico, la politica dell'espatrio di un paese di emigrazione (attuale o anche solo potenziale) può oscillare tra i poli estremi di un proibizionismo rigoroso e di un *laissez faire* illimitato. I due atteggiamenti tendono ovviamente a produrre risultati opposti sul piano dell'integrazione del migrante nel paese di destinazione: chi fugge da uno Stato che vieta gli espatri ricercherà presumibilmente un radicamento rapido e stabile nel luogo d'arrivo, mentre chi emigra senza restrizioni sarà generalmente più propenso a mantenere legami di varia natura con il luogo d'origine.

Da un punto di vista storico, sono ben noti i regimi di proibizionismo migratorio più o meno radicale che vigevano nei paesi del blocco socialista prima dell'avvio della transizione, alla fine degli anni Ottanta. Assai meno conosciuta è la parabola che ha portato alcuni importanti paesi di emigrazione del Nord Africa – per rimanere ai paesi di provenienza di alcune tra le maggiori comunità immigrate attualmente presenti in Italia – da politiche formalmente assai restrittive nei confronti dell'emigrazione, generalmente dettate da spinte di tipo nazionalistico, ad atteggiamenti di fatto assai più aperti, quando non addirittura a forme di promozione programmatica dell'espatrio a fini lavorativi.

Tra i paesi del Maghreb, il caso più evidente di proibizionismo migratorio a base nazionalistica è senza dubbio rappresentato dall'Algeria, il cui governo dispose la sospensione delle partenze verso la Francia nel settembre 1973, al fine di anticipare una chiusura degli ingressi da parte francese, le cui avvisaglie cominciavano ad essere nell'aria e che sarebbe stata adottata l'anno successivo³⁰. Il 25 settembre, pochi giorni dopo la chiusura delle frontiere (in uscita), il presidente Boumediène pronunciò un discorso che esemplifica bene una visione autarchica, in cui l'emigrazione è subordinata interamente a obiettivi di sviluppo del paese di origine:

³⁰ Nel caso dell'Algeria, la scelta autarchica risultò indubbiamente facilitata dalla scoperta, quasi contemporanea, di ingenti riserve petrolifere. Anche il governo tunisino, tuttavia, anticipò la chiusura francese del 1974 con una decisione autonoma di restringere i canali di emigrazione. In situazioni di tensione internazionale, lo stop (magari soltanto simbolico) all'emigrazione può essere utilizzato come un segnale forte, esattamente come può avvenire, in circostanze economiche diverse, con la chiusura delle frontiere in entrata.

“Affinché l’Algeria possa ergersi libera, indipendente e sovrana, abbiamo scelto di contare su noi stessi e solo su noi stessi [...]. Nessun popolo ci fa l’elemosina e nessuno Stato al mondo – a est come a ovest – ci offre fosse pure l’equivalente di un solo dinaro. [...] Contare sulle nostre potenzialità umane e materiali è l’unica via che ci può condurre al successo. Fare affidamento sulle grandi potenze e sull’aiuto straniero, questa invece è la via che abbiamo rifiutato”³¹.

L’Algeria procedette persino oltre nell’applicazione della strategia dell’“emigrazione zero” e, nel corso degli anni Ottanta, l’Algeria sviluppò addirittura programmi di reinserimento degli emigrati, coordinati a partire dal 1982 da un apposito “Comité national de la réinsertion des nationaux résidant à l’étranger” (decreto n°81-82 del 2 maggio 1982). A partire dalla fine degli anni Ottanta, però, questi programmi (il cui grado di successo non è peraltro documentato) cominciano a operare in modo sempre più selettivo e durante gli anni ’90 si rivolgono ormai soltanto più agli emigranti di successo, visti come potenziali investitori privati (K. Abada - V. Geisser, 1993, p. 796 ss.). Un’ulteriore svolta nella politica algerina in materia di emigrazione si ha all’inizio degli anni Novanta, quando l’irrigidimento delle norme in materia di visti e ingressi da parte europea induce una stabilizzazione della presenza immigrata e una corrispondente presa d’atto da parte di diversi governi di paesi di emigrazione:

“[...] gli algerini affrontano nel 1993 la questione dell’emigrazione con un realismo nuovo. Questo realismo concerne in primo luogo la qualificazione della situazione degli algerini in Francia. Non si parla più di ‘emigrazione’ ma di ‘comunità algerina residente all’estero’. In questa nuova prospettiva, l’avvenire dell’emigrazione non è più abbozzato in termini di reinserimento nel paese d’origine, ma di integrazione nelle società d’accoglienza con la conservazione di un legame con il paese d’origine” (K. Abada – V. Geisser, 1993, p. 798).

Nettamente diverso dal caso algerino, è quello del Marocco. Rispetto al suo vicino orientale, questo altro grande paese di emigrazione sviluppa assai precocemente un atteggiamento di favore nei confronti dell’emigrazione, basato essenzialmente sulla constatazione dei vantaggi economici che possono derivarne. Basti pensare che, nel Piano Quinquennale per il periodo 1968-1972, era addirittura pianificato un aumento dell’emigrazione:

“Fattori di ordine soprattutto psicologico e amministrativo hanno sinora ostacolato la crescita dell’emigrazione. Questa dovrà essere diretta sia verso i paesi europei sia verso alcuni paesi mediterranei. Questa azione avrà tre effetti principali: permetterà un aumento delle rimesse in valuta

³¹ Discorso riprodotto in «L’Algérien en Europe», n° 176, 1-15 ottobre 1973, citato in M. Flory, 1977, p. 15.

straniera che finanzieranno in parte gli investimenti interni; l'impiego di una fascia della nostra popolazione che non può essere assorbita all'interno delle nostre frontiere senza un aumento della manodopera nei settori improduttivi; la nascita di una categoria di cittadini che avranno acquisito all'estero le qualifiche e lo spirito imprenditoriale necessari per lo sviluppo economico [...] L'obiettivo da raggiungere è quello di una crescita dei lavoratori all'estero alla fine del periodo quinquennale"³².

Tuttavia, la politica dell'espatrio tradizionalmente liberale del Marocco non sempre si è accompagnata con un'apertura equivalente nei confronti di un'integrazione stabile nei paesi di destinazione. Mentre le autorità algerine a partire dai primi anni Novanta si sono venute piegando - come abbiamo visto - alla prospettiva ineluttabile dell'integrazione definitiva - atteggiamento che si esprime tra l'altro in un'accettazione sempre più esplicita della doppia cittadinanza - nel caso marocchino questa svolta si produrrà solo alcuni anni più tardi e in modo assai più faticoso:

“Questo movimento di riconoscimento ufficiale della ‘cittadinanza francese’ delle nuove generazioni [da parte algerina] contrasta fortemente con l'atteggiamento delle autorità marocchine che restano esplicitamente anti-integrazioniste. Basti ricordare che, in occasione del primo *affaire* del foulard islamico (autunno 1989), Hassan II dichiarava: ‘sono contro l'integrazione per la semplice ragione che, per me, non esistono marocchini nati in Marocco e marocchini nati e cresciuti in Francia. Sono tutti elettori allo stesso modo’” (K. Abada - V. Geisser, 1993, p. 799).

Oggi, si può ritenere che le politiche dell'espatrio restrittive siano sostanzialmente (e per il momento) tramontate, almeno per quanto riguarda i paesi di maggiore emigrazione verso l'Italia. L'atteggiamento oggi largamente prevalente all'interno dei governi dei principali paesi emissari è di esplicito favore nei confronti dell'emigrazione o, quanto meno, appare fondato su una realistica presa d'atto dell'utilità economica dell'emigrazione, che quindi porta ad escludere *a priori* il proibizionismo migratorio dal campo delle *policies* praticabili.

2.4. Due tipi di emigrazione "scomoda": skilled migration ed "emigrazione clandestina"

Nel contesto attuale, in seguito al progressivo abbandono del "proibizionismo migratorio" generalizzato, applicato in determinati periodi da alcuni Stati (post-coloniali o "di socialismo reale")

³² Piano Quinquennale 1968-1972, vol. I, Division de la Coordination Economique et du Plan, Rabat, 1968, p. 93, citato in Belguendouz, 1998, p. 6.

per ragioni essenzialmente politiche, solo due tipi di emigrazione danno oggi luogo ad atteggiamenti più problematici e talora a misure di segno restrittivo da parte degli Stati di origine. Si tratta di due categorie di flussi che, per motivi diversi, risultano particolarmente "scomode" all'interno di un quadro internazionale caratterizzato da una crescente internazionalizzazione del mercato del lavoro e da un potenziamento della cooperazione internazionale in numerosi ambiti. Ci riferiamo, da un lato, I) alla *skilled migration*, ossia all'emigrazione di individui con un livello educativo e/o di formazione professionale particolarmente elevato, e dall'altro lato II) alla "emigrazione clandestina"³³.

I) Di emigrazione come fattore di impoverimento delle risorse umane del paese di origine, e quindi come freno allo sviluppo, si parlava molto in epoche di "terzomondismo militante". Poi, per un lungo periodo, il tema del *brain drain* si è parzialmente eclissato sia dal dibattito scientifico, sia dall'agenda politica delle organizzazioni internazionali e dei paesi in via di sviluppo. Alcune esperienze, per la verità piuttosto circoscritte (pensiamo innanzitutto all'emigrazione di programmatori e tecnici informatici da alcuni Stati dell'India verso la Silicon Valley e altri poli economici, nella fase di tumultuosa espansione iniziale della *New Economy*³⁴) hanno anzi favorito la diffusione acritica di una *vulgata* transnazionalista, secondo cui, in un'epoca di intensa globalizzazione, le ricadute positive della *skilled migration* (non tanto in termini di rimesse immediate, quanto di "ritorni produttivi", di acquisizione e trasferimento in patria di *skills* imprenditoriali, di investimenti in patria, etc.) ne eccederebbero comunque le conseguenze negative. Oggi, anche in seguito alle nuove incertezze che gravano sui destini dell'economia mondiale, si vanno affermando visioni più prudenti e articolate (Lowell e Findlay, 2001), che distinguono tra paesi in grado di valorizzare la "diaspora dei cervelli", trasformandola alla fine in fattore di competitività globale, e paesi strutturalmente più deboli, per cui la perdita è netta e irreversibile:

"La varietà di esperienze illustrate sopra evidenzia una realtà ovvia: i paesi con una diaspora³⁵ importante hanno una risorsa potenziale a disposizione. Le competenze e le risorse degli espatriati

³³L'espressione "emigrazione clandestina" è intrinsecamente ambigua. Generalmente, infatti, la clandestinità della migrazione sussiste solo per l'ordinamento giuridico del paese di destinazione. In un contesto giuridico internazionale che afferma solennemente il diritto di ciascun individuo di "lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio" (art. 13, comma 2, Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), l'espatrio clandestino non potrebbe essere sanzionato in termini generali, ma solo in casi particolari, quando esistano particolari motivi di sicurezza che giustifichino il divieto di espatrio quale misura di prevenzione. Ciononostante, negli ultimi anni, diversi Stati di emigrazione e di transito, cedendo alle pressioni degli Stati di immigrazione, si sono dotati di norme penali che consentono di punire (perlopiù in maniera simbolica) l'espatrio del cittadino, quando si possa presumere che questo costituisca un tentativo di immigrazione non autorizzata ai danni di un altro paese. Su questa interessante e discutibile categoria di disposizioni torneremo nel corso del testo.

³⁴ Cfr. Saxenian, 1999.

³⁵ Nel linguaggio politico classico, il termine "diaspora" designa una comunità etnica, religiosa o nazionale dispersa nello spazio internazionale, per effetto di persecuzioni o di guerre. Nel linguaggio contemporaneo della *political economy* delle migrazioni, quale quello usato da alcune organizzazioni internazionali (come in questo caso UNDP) e da

possono avere un valore inestimabile, ma la loro efficacia dipende dalla situazione nel paese d'origine. Questo vuol dire che esso deve avere un ambiente favorevole allo sviluppo economico, caratterizzato da stabilità politica e politiche economiche adeguate. La predisposizione della diaspora a ritornare a casa è suscettibile di cambiare sensibilmente mano a mano che il paese cresce e le sue prospettive migliorano. Sia la diaspora indiana sia quella coreana hanno risposto in questo modo al miglioramento delle condizioni interne. Anche il *timing* e la fortuna hanno indubbiamente un ruolo, ma in fin dei conti i network diasporici possono essere efficaci solo quando le cose funzionano nel paese d'origine” (United Nations Development Programme, 2001, p. 93).

In particolare, in alcuni tra i paesi a più forte emigrazione verso l'Italia, il problema del *brain drain* – e in certi casi anche il problema di un più ampio e generico *skill drain* – sembra porsi con una certa urgenza. Il livello di consapevolezza delle *élites* locali, tuttavia, appare ancora piuttosto limitato (sebbene generalmente in crescita) e le contromisure tuttora occasionali.

In Albania, per esempio, dove il drenaggio di risorse umane causato dall'emigrazione ha prodotto carenze gravissime di personale qualificato in diversi settori (con punte estreme e conseguenze particolarmente gravi ai livelli medio-alti della pubblica amministrazione), l'unico programma specificamente pensato in chiave di lotta al *brain drain* di cui abbiamo avuto notizia è frutto di iniziativa privata. Si tratta di un intervento realizzato dalla *Open Society Foundation for Albania* (OSFA), finalizzato a incoraggiare il ritorno di giovani albanesi formati all'estero e il loro inserimento in posizioni di responsabilità all'interno dell'amministrazione statale, mediante il co-finanziamento dei loro stipendi da parte della fondazione promotrice. Nell'assenza di valutazioni ufficiali sui risultati del programma, effettuare un bilancio definitivo non è possibile; vanno tuttavia segnalate le critiche severe che questo tipo di azione suscita: secondo diversi osservatori, le profonde disparità salariali prodotte dal co-finanziamento estero degli stipendi dei *returnees* producono tensioni e rivalità che rischiano di pregiudicare ulteriormente la coesione e il buon funzionamento di una burocrazia già estremamente fragile. Inoltre, un simile approccio - che premia sistematicamente chi ha studiato all'estero - contribuisce a svalutare l'apparato scolastico e formativo albanese, accentuando la tendenza delle classi medie ed elevate a disertarlo a priori. Entrambi questi contraccolpi negativi (indebolimento del corpo burocratico come effetto delle disparità salariali; delegittimazione del sistema educativo nazionale) di un simile metodo di lotta al *brain drain*, se confermati, sembrano in grado di minare seriamente il processo di *institution*

alcuni Stati di emigrazione, il termine “diaspora” viene invece usato più largamente, fino a coincidere sostanzialmente con il concetto di “comunità emigrata” proveniente da un determinato Stato. Questo uso linguistico – che nel caso dei paesi di emigrazione sembra spiegarsi perlopiù con l'intento di “nobilitare” l'emigrazione mediante l'uso di un termine tradizionalmente applicato alle vittime della storia – appare generalmente infelice e foriero di equivoci.

building che, almeno dopo la crisi del 1997, è una priorità centrale della cooperazione internazionale nel paese.

Un metodo diverso è in corso di sperimentazione in Romania, dove la relativa competitività del sistema scolastico e universitario in alcune zone del paese alimenta specifici circuiti di emigrazione qualificata³⁶. Per contenere questo esodo, che rischia di pregiudicare fenomeni di sviluppo locale, anche privando investitori stranieri di manodopera qualificata locale, il governo romeno insediatosi nel dicembre 2000 ha adottato una misura radicale, consistente nella esenzione fiscale totale a tempo indeterminato per i tecnici informatici romeni impiegati all'interno del paese. E' presto per valutare l'impatto di questa forma di incentivo di categoria, approvata soltanto nei primi mesi del 2001. Anche in questo caso, tuttavia, non è difficile immaginare gli effetti destabilizzanti, o quanto meno gli squilibri, che l'approccio "premiante" alla lotta al *brain drain* potrebbe produrre, sia all'interno del sistema educativo sia nella società più in generale.

Anche nel Maghreb, si registra da tempo una crescita di attenzione nei confronti dell'impatto concreto dell'emigrazione sul "capitale umano" nazionale. In Marocco, per esempio, una svolta è stata sancita, perlomeno a livello simbolico, con la "rencontre du Tokten" (luglio 1993), che il governo locale ha promosso nel quadro di un programma dell'United Nations Development Programme (UNDP) per il trasferimento di tecnologie. In quell'occasione, 160 ricercatori marocchini residenti all'estero vennero invitati a confrontarsi sulle strategie migliori per favorire una ricaduta positiva della *skilled migration* sul paese d'origine³⁷. Secondo alcuni studiosi, quell'incontro avrebbe segnato un cambiamento di rotta - nel senso di un maggior pragmatismo - anche a livello operativo:

"In meno di dieci anni, sembra si sia passati, nei confronti delle *élites* espatriate, da una politica imbevuta di una mistica dello sviluppo (cfr. il tema della partecipazione delle *élites* allo sviluppo nazionale) a un approccio pragmatico e selettivo. La riduzione delle borse governative per studiare all'estero è stata generalmente accompagnata da misure per favorire il ritorno dei laureati giudicati 'utili' per il paese d'origine. In questo nuovo quadro, paesi come il Marocco o la Tunisia hanno

³⁶ Secondo fonti ufficiali romene, circa 8000 dei 20000 visti per tecnici informatici messi a disposizione di cittadini extra-UE dal governo tedesco nell'aprile 2000, sarebbero stati assegnati a giovani romeni; i lavoratori romeni risultano dunque quelli che hanno beneficiato del programma di ammissione selettiva tedesco in misura più consistente, dopo gli indiani. E' caratterizzata da livelli elevati di formazione anche una parte del massiccio flusso di emigrazione (perlopiù temporanea) che si è recentemente avviato tra la Romania e Israele. La consistenza della comunità romena in Israele è attualmente stimata in circa 100.000 persone (irregolari compresi); l'immigrazione romena, che in parte avviene sulla base di negoziati bilaterali, costituisce un tassello importante nella strategia di politica migratoria mediante cui le autorità israeliane sostituiscono con apporti esterni il lavoro negato ai cittadini palestinesi, in questa fase altamente conflittuale, in cui le frontiere tra Israele e territori sotto controllo dell'ANP rimangono chiuse.

³⁷ Cfr. B. Amrani, 1994, p. 568. Sui precedenti programmi di tipo analogo promossi da UNDP in altri paesi (Turchia in particolare), vd. Ardittis, 1984.

favorito la creazione di reti con i laureati espatriati in America del nord o in Europa, in nome della necessaria complementarità tra *élites* locali e *élites* residenti all'estero" (Geisser, 1993, pp. 806-807).

La specificità dell'approccio maghrebino è sottolineata anche a livello semi-ufficiale; l'autore delle righe che seguono, all'epoca funzionario presso il ministero marocchino (poi soppresso) competente in materia di "ressortissants marocains à l'étranger", delineava un "modello marocchino" di lotta al *brain drain*, basato sulla promozione di circuiti di scambio di *expertise* e di competenze, invece che su schemi rigidi di ritorno in patria:

“mentre un certo numero di paesi in via di sviluppo si è accontentato di affrontare questo fenomeno [*il brain drain*] a partire dalle sue manifestazioni negative, cercando di risolverle senza approfondire la riflessione sulle ragioni e sulle cause del fenomeno stesso, e cercando di richiamare i propri ricercatori all'estero, perlopiù invano, il Marocco ha invece deciso di affrontare questo fenomeno sia nei suoi aspetti negativi sia in quelli positivi, con la speranza di poter privilegiare il lato positivo e di attenuare o alleggerire le conseguenze negative. Consapevole che la presenza di ricercatori marocchini all'estero può essere una risorsa, il Marocco ritiene che questi possano svolgere un ruolo propulsivo nel processo di sviluppo del nostro paese, specialmente attraverso gli scambi scientifici tra i ricercatori marocchini operanti in patria e quelli operanti all'estero” (Fellat, 1995, p. 202).

Un approccio simile – che si propone di trasformare il *brain drain* in *skill exchange*³⁸ favorendo movimenti circolatori di lavoratori qualificati o dei risultati del loro lavoro - è stato sviluppato progressivamente dalla Tunisia, che lo ha sancito ufficialmente con una legge del 1996 (n° 96-6 del 30 gennaio), la quale dispone tra l'altro che:

“... gli stabilimenti pubblici di ricerca scientifica e gli stabilimenti superiori e di ricerca [...] agiscono al fine di rafforzare i loro rapporti con gli omologhi stranieri e le organizzazioni internazionali con l'obiettivo di trarre mutuo beneficio dai risultati della ricerca scientifica. Essi incoraggiano l'invito di ricercatori tunisini o stranieri operanti all'estero, così come l'invio di ricercatori tunisini all'estero al fine di mettere a punto o realizzare progetti di ricerca congiunti”³⁹.

L'esame dei casi a cui abbiamo accennato sembra dunque indicare una crescita di consapevolezza delle implicazioni negative della *skilled migration*, da parte di alcuni degli Stati di maggiore emigrazione verso l'Italia. Come abbiamo detto, tuttavia, le contromisure conservano nella maggior

³⁸ L'espressione “*skill exchange*”, collegata al suggerimento di ripensare i tradizionali modelli “lineari” di interpretazione della emigrazione qualificata, è stata introdotta da Findlay, 1990.

³⁹ Testo citato in Geisser – Ben Sedrine, 2000, p. 221.

parte dei casi un carattere sporadico e, talora, poco più che simbolico, la cui efficacia è difficilmente quantificabile ma indubbiamente limitata.

E' opportuno sottolineare, per concludere su questo aspetto, come le misure o i progetti di cui abbiamo avuto notizia siano tutti esclusivamente imperniati sull'utilizzo di "leve" positive, ossia su sostegni e incentivi la cui configurazione pratica varia da paese a paese (incentivi a rimanere; incentivi a tornare; sostegno a *network* tra *élites* emigrate ed *élites* residenti in patria). Un approccio al *brain drain* basato su strumenti di tipo obbligatorio - di cui pure non mancano gli esempi nel passato - non sembra essere contemplato nell'agenda politica dei paesi di origine dei principali flussi che interessano l'Italia⁴⁰.

II) Strumenti obbligatori, addirittura coercitivi, sono invece utilizzati, in un numero crescente di paesi emissari, nei confronti dell'emigrazione clandestina. In questi casi, però, la scelta e l'applicazione di metodi dissuasivi o repressivi dipende esclusivamente dalle pressioni esercitate dai paesi di destinazione dei flussi clandestini e dal potere negoziale complessivo che questi hanno nei confronti di ciascuno Stato di origine. E' evidente, infatti, che i "controlli in uscita", così come la *riammissione* dei propri cittadini espulsi da paesi stranieri, sono in generale comportamenti sommamente impopolari per le autorità di uno Stato di emigrazione, che come tali si giustificano solo in un'ottica puramente strumentale, come contropartita di vantaggi di altro tipo o come cedimento a pressioni internazionali sufficientemente forti.

In questa sede, non è nostra intenzione fornire una panoramica delle numerose iniziative di cooperazione con Stati di origine e di transito in materia di contrasto alle migrazioni irregolari, che l'Italia ha assunto negli ultimi anni⁴¹. Compatibilmente con la scarsità delle informazioni disponibili su questo delicatissimo tema, ci limiteremo invece a formulare alcune riflessioni sugli strumenti giuridici di lotta all'emigrazione non autorizzata messi in opera da determinati Stati di emigrazione verso l'Italia.

Particolarmente interessante (e discutibile) appare, per esempio, la soluzione sperimentata dalle autorità romene, che a partire dal 1998 hanno introdotto la possibilità di ritirare temporaneamente il passaporto a cittadini che commettano, in un paese straniero, atti "nocivi per l'immagine della

⁴⁰ In altri contesti, tuttavia, esempi di lotta al *brain drain* mediante strumenti di tipo obbligatorio non mancano. In occasione di un recente seminario ("Migration and Foreign Policy: A Key Nexus of Domestic and International Affairs", Wilton Park, 2-5 ottobre 2000), per esempio, il sociologo britannico Robin Cohen ha esposto il caso sudafricano, studiato ai fini di una consulenza resa al governo del Sud Africa. Posto di fronte a un gravissimo esodo di personale sanitario (in particolare di medici, diretti verso il Regno Unito), al fine di evitare il collasso del sistema sanitario nazionale, il governo sudafricano ha imposto a tutti i medici neo-laureati un periodo di servizio civile di un anno, durante il quale l'emigrazione non è consentita e, se effettuata irregolarmente, dà luogo a sanzioni. I risultati di un simile approccio sono però controversi: se da un lato, viene così assicurato il personale medico necessario (in particolare nelle zone rurali più remote del paese), dall'altro lato la costrizione subita si tramuta per l'individuo in un ulteriore incentivo all'emigrazione, una volta concluso il periodo di servizio obbligatorio.

⁴¹ Per una ricostruzione degli sviluppi essenziali in questo ambito, rinviamo alle trattazioni fatte in Pastore 2000 e Pastore 2001.

Romania". Per effetto di queste disposizioni, risulta che nel 1999 oltre 17.000 cittadini romeni siano stati privati del passaporto e quindi del diritto di espatrio. Pur in assenza di informazioni sufficientemente dettagliate sull'applicazione concreta di tale misura sanzionatoria - chiaramente adottata nel quadro del difficile processo di adeguamento da parte della Romania all'*acquis* "politico" dell'Unione europea in materia di immigrazione irregolare - sembra lecito metterla in discussione, tanto sotto il profilo della conformità a principi giuridici fondamentali (i presupposti della sanzione appaiono definiti in maniera eccessivamente vaga), quanto sotto quello della efficacia (la privazione del passaporto può costituire un incentivo ulteriore a forme di mobilità internazionale irregolare).

Una soluzione diversa, adottata da alcuni paesi di emigrazione verso l'Italia, è rappresentata dall'introduzione nell'ordinamento giuridico del *reato di emigrazione clandestina*. Questa è, per esempio, la scelta effettuata dalla Tunisia, dove l'espatrio non autorizzato (non però il semplice tentativo) è sanzionato con la detenzione fino a un massimo di un mese (fino a sei mesi per il trafficante) e con una modesta multa⁴². L'efficacia di simili misure repressive varia naturalmente da paese a paese e dipende da molteplici fattori tra cui spiccano evidentemente l'intensità dei controlli lungo le frontiere e ai posti di frontiera e il grado di effettività nell'applicazione della sanzione da parte dell'autorità giudiziaria.

Da un punto di vista puramente pragmatico - e tralasciando qui valutazioni di ordine morale e politico - appare certamente più produttiva una strategia di contrasto all'emigrazione non autorizzata imperniata sulla lotta alle organizzazioni criminali (che oggi hanno raggiunto un controllo pressoché assoluto sulle principali rotte delle migrazioni clandestine), rispetto a una strategia, costosa e impopolare, di repressione del singolo migrante. In questa prospettiva, assume importanza decisiva il "Protocollo contro il traffico (*smuggling*) di migranti per via terrestre, marittima e aerea" allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale" aperta alla firma in occasione della conferenza internazionale convocata a Palermo dalle Nazioni Unite, dal 12 al 15 dicembre 2000. Questo trattato internazionale, che tuttora manca del numero di ratifiche necessario ai fini dell'entrata in vigore, obbliga infatti gli Stati Parte a:

"...adottare le misure legislative e di altro tipo che siano necessarie al fine di configurare come illeciti penali i seguenti comportamenti, allorché siano messi in essere intenzionalmente e al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario o di altro tipo:

- a) il traffico [*smuggling*] di migranti;
- b) nei casi in cui sia commesso al fine favorire il traffico di migranti:

- i) produrre un documento di viaggio o di identificazione personale falso;
- ii) procurare, fornire o possedere un tale documento:
- c) aiutare, mediante i comportamenti descritti al punto b) o con qualsiasi altro mezzo illegale, un individuo che non è cittadino o residente permanente dello Stato in questione a soggiornare irregolarmente nel territorio di quello Stato" (art. 6, comma 1, Protocollo contro il traffico di migranti)⁴³.

Come si vede dalla tabella sottostante, alcuni importanti Stati di emigrazione verso l'Italia, non hanno firmato il Protocollo, pur essendo firmatari della Convenzione-madre. Questo atteggiamento non è isolato né sporadico, se si considera che, dei 124 paesi che hanno sottoscritto lo strumento principale, solo 78 hanno aderito al Protocollo anti-*smuggling*. Si tratta dunque di un segnale diffuso e preoccupante delle difficoltà politiche che numerosi Stati di emigrazione incontrano nell'imboccare la via della repressione sistematica dei *racket* della migrazione clandestina.

Tab. 2 - Lo stato delle firme alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale e ai Protocolli allegati da parte dei 10 maggiori paesi di emigrazione regolare verso l'Italia⁴⁴

Paese*	Convenzione	Protocollo contro la tratta a fini di sfruttamento	Protocollo contro il traffico di clandestini
<i>Marocco</i>	SI'	NO	NO
<i>Albania</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Romania</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Filippine</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Cina</i>	SI'	NO	NO
<i>USA</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Tunisia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Jugoslavia</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Senegal</i>	SI'	SI'	SI'
<i>Germania</i>	SI'	SI'	SI'

Ci siamo finora soffermati su due casi particolari (*skilled migration* ed emigrazione clandestina), in cui l'emigrazione - per fondamentalmente diverse - risulta problematica per gli Stati d'origine e dà luogo, in taluni casi, ad atteggiamenti restrittivi.

Occorre tuttavia ribadire che, nella generalità dei casi, il "proibizionismo migratorio" appare oggi tramontato e un atteggiamento di apertura nei confronti della mobilità internazionale è largamente predominante. Da un punto di vista italiano, è particolarmente interessante notare che il mercato

⁴² Secondo le informazioni raccolte tramite colloqui con funzionari tunisini l'ammontare massimo della sanzione pecuniaria sarebbe di 100 diram tunisini (circa 150.000 Lit. al tasso di cambio registrato al momento dell'acquisizione dell'informazione).

⁴³ Traduzione non ufficiale dall'originale inglese. Il successivo comma 2 obbliga gli Stati Parte a incriminare anche il semplice tentativo di mettere in opera i comportamenti descritti al comma 1, nonché la figura del complice e del mandante dei comportamenti stessi.

favore dei principali paesi di origine nei confronti dell'emigrazione si manifesta tra l'altro sotto forma di un chiaro apprezzamento manifestato da tali paesi verso alcuni tratti specifici della più recente politica italiana in materia di immigrazione regolare. In special modo, la prassi invalsa nei decreti annuali di programmazione dei flussi a partire dal 1998, di destinare a determinati paesi "quote privilegiate" di ingressi a fini lavorativi (vd. tab. 3), è valutata assai positivamente dai paesi interessati e dà luogo a richieste esplicite di mantenimento (e possibilmente di ampliamento) di tali contingenti garantiti da un anno all'altro.

Tab. 3 - Quote privilegiate per nazionalità determinate nei decreti di programmazione (1998-2001)

Anno	Albania	Marocco	Tunisia	Somalia	Altri	Totale
1998	3000	1500	1500	0	0	6000
1999	3000	1500	1500	0	0	6000
2000	6000	3000	3000	0	6000	18000
2001	6000	1500	3000	500	4000	15000

Una riprova "in negativo" del valore che i paesi interessati attribuiscono a tali canali di ammissione privilegiata viene dall'esame delle relazioni tra Italia e Marocco su questo terreno specifico, nel corso dell'ultimo anno. Ritenendo insufficiente la collaborazione marocchina in materia di controllo migratoria – e, in particolare, nel campo della riammissione – le autorità italiane hanno ritenuto necessario dimezzare (da 3000 a 1500) il quantitativo di ingressi riservato a cittadini marocchini nel decreto di programmazione per il 2001⁴⁵. Secondo valutazioni espresse in forma ufficiosa da diversi funzionari italiani, la mossa "sanzionatoria" starebbe dando i suoi frutti, sotto forma di una cooperazione più convinta ed efficace da parte marocchina, registrata nei mesi successivi all'emanazione del decreto.

Questa specifica vicenda mostra come un canale di migrazione regolare pianificata e negoziata, quale quella che l'Italia ha avviato negli ultimi anni, sia considerata dai paesi emissari come una

⁴⁴ L'ordine dei paesi è quello risultante dai dati relativi ai permessi di soggiorno in corso di validità a fine 2000. Lo stato delle firme è quello risultante dal sito ufficiale della Conferenza (www.odccp.org/palermo/convmain.html) ed è aggiornato al momento della conclusione della conferenza (18 dicembre 2000).

⁴⁵ Si tratta del Decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 aprile 2001, pubblicato in G.U., n. 113 del 17 maggio 2001. La possibilità di ridurre le quote privilegiate per "sanzionare" eventuali *deficit* di cooperazione da parte dei governi dei paesi *partner* era prefigurata nel Documento di programmazione triennale (2001-2003) emanato con decreto del Presidente della Repubblica in data 30 marzo 2001 e pubblicato in G.U., S.O., 16 maggio 2001:

"Nell'ottica di un corretto funzionamento dell'Anagrafe Informatizzata, di cruciale importanza è la stipula di accordi bilaterali con i governi stranieri (ed in particolare con quelli per i quali sono già state definite delle quote riservate), al fine di coinvolgere direttamente le autorità locali nel processo di implementazione del sistema di selezione dei candidati. La responsabilizzazione dei governi locali costituisce l'elemento decisivo: nel 2001, nel 2002 e nel 2003 rappresenterà, infatti, un obiettivo prioritario.

In questo senso, deve essere comunque perseguita, affianco ad una politica di programmazione sistematica dei flussi, un'azione di forte responsabilizzazione delle autorità governative locali, da tenere in conto anche nelle fasi di assegnazione e conferma delle quote d'ingresso riservate, che vanno considerate fortemente vincolate all'impegno dei governi stranieri [...]. *A questo proposito è pensabile, in fase rinegoziale, anche la possibilità di ridurre o non rinnovare l'ammontare degli ingressi destinati ad un paese in funzione della mancata ottemperanza agli accordi stipulati in precedenza*" (cap. V, pp. 65-66, corsivo aggiunto).

risorsa economica e politica preziosa, da gestire con oculatezza. In Tunisia, per esempio, la quota riservata di ingressi in Italia a scopo lavorativo viene ripartita tra i *Bureaux de l'Emploi* provinciali, al fine di distribuire omogeneamente sul territorio nazionale ciò che viene percepito come un "bene" immateriale (l'inserimento nelle liste da cui si attinge per la chiamata nominativa o per l'ingresso in Italia a fini di ricerca di lavoro equivale a un "biglietto" per l'ingresso legale in Italia) che nella società tunisina acquista un valore assai elevato. Da questo punto di vista, è esplicita la preferenza delle autorità tunisine per l'ingresso sulla base di una previa chiamata nominativa, che garantisce lo sbocco lavorativo, non comporta costi iniziali per il lavoratore e consente alle stesse autorità di "seguire" più facilmente l'itinerario di inserimento del migrante all'interno della società italiana.

2.4. *L'atteggiamento degli Stati d'origine verso le scelte famigliari dei migranti*

Se le scelte famigliari connotano in misura profonda, dal punto di vista sociologico, la biografia di ciascun individuo, nel caso dei migranti internazionali esse assumono oggettivamente una rilevanza oggettiva e spesso una drammaticità particolari. In effetti, alcune scelte-chiave in campo familiare - in particolare le scelte matrimoniali - risultano generalmente determinanti nell'indirizzare il percorso migratorio e il processo di integrazione del migrante, o perlomeno nel rafforzare un orientamento già assunto.

La scelta (che, beninteso, nella maggior parte dei casi è una scelta fortemente condizionata da fattori materiali, quali la disponibilità di un alloggio adeguato, etc.) se effettuare o meno il ricongiungimento familiare, in quali tempi e con quali modalità, segna in maniera decisiva un "destino migratorio"; mentre per coloro che al momento della prima emigrazione non erano legati da vincoli matrimoniali, la scelta del coniuge (con le diverse opzioni: coniuge scelto nel paese d'origine, all'interno della comunità immigrata, o al di fuori di essa, attraverso un "matrimonio misto" che può essere contratto con rappresentanti di altre comunità immigrate o con autoctoni) ha una portata perlomeno altrettanto cruciale.

Gli studi effettuati, per quanto non numerosi⁴⁶, mostrano la grande variabilità su base nazionale di indicatori quali la *propensione al ricongiungimento familiare* e il *tasso di nuzialità mista*, che costituiscono i "rivelatori" per eccellenza delle fondamentali scelte che abbiamo appena evocato. Conformemente all'impostazione teorica fornita nel par. 2.1., lo scopo di questo paragrafo è quello di fornire elementi di informazione e chiavi di interpretazione, per valutare se determinate politiche,

⁴⁶ Per una panoramica statistica, rinviamo ancora a: Golini-Strozza-Amato, 2001.

misure, norme degli Stati di origine possano incidere su tali scelte in materia familiare, arrivando così a influenzare indirettamente il processo di integrazione del migrante.

Per quanto riguarda i ricongiungimenti familiari - la cui valenza dal punto di vista dell'integrazione e dei legami con la cultura di origine è estremamente complessa⁴⁷ - la nostra ricerca non ha portato alla luce normative o misure degli Stati d'origine specificamente e deliberatamente mirati a influenzare le dinamiche di ricostituzione delle famiglie all'estero⁴⁸. Esistono bensì, in alcuni paesi, programmi pubblici di sostegno sociale e finanziario ai membri delle famiglie di emigranti rimasti nel paese d'origine; l'*Office des Tunisiens à l'Etranger* (OTE) tunisino, per esempio, realizza attraverso le sue delegazioni regionali attività di questo tipo a beneficio dei familiari degli emigranti in alcune zone del paese; è però impossibile, in assenza di informazioni dettagliate sulle dimensioni di tali programmi e sul loro impatto concreto, valutare se e in che misura essi possano ridurre la spinta all'emigrazione familiare, attenuando le difficoltà materiali e psicologiche che le famiglie degli emigranti spesso incontrano nella vita quotidiana all'interno del paese di origine⁴⁹. E' complessivamente incontestabile, quindi, che le dinamiche di ricongiungimento familiare siano influenzate assai più direttamente e profondamente dalle politiche migratorie degli Stati di destinazione, che non (quand'anche questo fosse, in parte, il caso) da quelle dei paesi emissari.

Le normative e le prassi amministrative di alcuni Stati d'origine hanno invece un peso variabile e in certi casi notevole sulle scelte matrimoniali dei loro cittadini in Italia e, in special modo, sulla eventualità del matrimonio misto. Da un lato, si osserva per esempio l'atteggiamento "aperto" delle autorità romene le quali paiono prendere atto con distacco della forte propensione al matrimonio misto, che si registra in particolare tra le cittadine romene, e assecondano tale tendenza mediante i tradizionali strumenti consolari⁵⁰.

⁴⁷ "Tale evento [*il ricongiungimento familiare*] determina sicuramente una riduzione del legame dell'immigrato con il Paese di origine, anche se può costituire una tappa ambivalente, per quanto fondamentale, del processo di integrazione: se, da un lato, il ricongiungimento familiare può essere interpretato come un segnale di stabile radicamento nel Paese ospite, dall'altro rafforza i legami di base e ripropone valori e tradizioni del Paese di origine in quello di adozione" (Golini-Strozza-Amato, 2001, p. 112).

⁴⁸ Sul piano degli atteggiamenti, sono apparse particolarmente nette le professioni di "non interferenza" nelle scelte familiari dei migranti effettuate dalle autorità di alcuni paesi, ed in particolare della Romania.

⁴⁹ Si vedano, per esempio, i risultati di un'indagine condotta recentemente da Jacques Barou (CNRS) per conto della Sonacotra e del comitato francese dell'Unicef su un campione di figli di emigrati maghrebini e provenienti dall'Africa sub-sahariana, cfr. S. Zappi, *La douleur des "pères à distance", ces immigrés qui ont laissé leurs enfants au pays*, in «Le Monde», 28 giugno 2001, p. 8.

⁵⁰ Il forte squilibrio nei matrimoni misti che coinvolgono cittadini romeni in Italia (a favore del matrimonio tra donne romene e uomini italiani) è persino riflesso nella formulazione curiosamente parziale delle informazioni consolari fornite sul sito della Ambasciata romena in Italia, dove l'eventualità di un uomo romeno che sposi una donna italiana non sembra neppure presa in considerazione:

"Per celebrare il matrimonio in Italia, il cittadino romeno ha bisogno del nulla osta rilasciato dall'Ufficio Consolare. Per averlo, il cittadino romeno deve presentarsi di persona all'Ambasciata di Roma o al Consolato Generale di Milano, portando con sé: il certificato di nascita (originale), il passaporto, la sentenza di divorzio definitiva oppure il certificato di decesso dell'ex marito (se è il caso), un documento di identità del futuro marito" (www.roembit.org).

Diversa è la situazione che si riscontra nei rapporti con i numerosi Stati di emigrazione a prevalente cultura e religione musulmana, il cui diritto di famiglia contempla impedimenti matrimoniali "asimmetrici" di matrice religiosa i quali, pur consentendo all'uomo musulmano l'unione con donne appartenenti ai cosiddetti "popoli del Libro"⁵¹, vietano radicalmente alla donna musulmana il matrimonio con il cultore di una fede diversa, a meno di una previa conversione all'*islam*⁵². Questo divieto non si impone in maniera assoluta alla donna immigrata in Italia poiché - sebbene nell'ordinamento italiano "la capacità matrimoniale e le altre condizioni per contrarre matrimonio sono regolate dalla legge nazionale di ciascun nubendo al momento del matrimonio[...]" (art. 27, legge di riforma del diritto internazionale privato italiano, 218/1995) - è opinione condivisa dalla dottrina giuridica e dalla giurisprudenza che:

"In certi casi, il rifiuto dello Stato di appartenenza del nubendo di rilasciare il nulla osta ovvero il suo comportamento omissivo possono risultare contrari all'ordine pubblico internazionale italiano, in particolare al principio della libertà del matrimonio che si può desumere dagli artt. 2 e 29 della Costituzione. In tale ipotesi, lo straniero può chiedere al Tribunale [*ora si tratta del Giudice unico*] [...] di essere comunque autorizzato a contrarre matrimonio in Italia" (Ballarino, 1996, p. 379).

E certamente l'impedimento matrimoniale asimmetrico di matrice coranica incorre nella contrarietà all'ordine pubblico italiano per le ragioni citate e dà luogo alla "surrogazione di sovranità giuridica" descritta, rendendo così possibile il matrimonio (Campiglio, 2000, p. 177). Tuttavia, il matrimonio contratto dalla cittadina straniera di religione islamica in violazione del divieto vigente nel paese d'origine costituisce solitamente una violazione grave (qualificata generalmente come "apostasia") per l'ordinamento di quel paese ed è quindi suscettibile di provocare gravi conseguenze, anche di ordine penale, in caso di ritorno in patria. Ciò costituisce, ovviamente, un forte disincentivo a ufficializzare legami di tipo misto - e quindi a scegliere un certo "tipo" di integrazione - per le donne immigrate provenienti da paesi musulmani. Pur in mancanza di rilevazioni statistiche mirate sul punto, si deve ritenere dunque che i matrimoni "vietati" di questo tipo, in cui il prezzo dell'integrazione - per la donna - è rappresentato dalla "rottura dei ponti" con il paese e la società di origine siano assai poco numerosi. Più frequenti sembrano essere, invece (anche qui mancano però

⁵¹ La locuzione tradizionale indica gli appartenenti alle tre grandi religioni monoteistiche accomunate dalla fede nella rivelazione originaria inscritta nell'Antico Testamento.

⁵² Tali impedimenti matrimoniali, derivanti da prescrizioni coraniche, non sono stati rimossi neppure dalle correnti più avanzate di modernizzazione e secolarizzazione del diritto di famiglia, che si sono prodotte all'interno del mondo arabo-islamico nel corso del XX° secolo (Aluffi Beck-Peccoz, 1990). Il divieto dell'unione tra la donna musulmana e l'uomo appartenente ad altra confessione o ateo sopravvive, per esempio, nella Tunisia odierna, che per il resto è il paese musulmano che ha compiuto passi più importanti sulla via della piena secolarizzazione del diritto di famiglia. Tra i documenti che devono essere forniti ai fini della conclusione di un contratto di matrimonio, vi è infatti la "attestazione

rilevazioni *ad hoc*), le conversioni (più o meno) strumentali di cittadini italiani maschi, effettuate al fine di aggirare l'impedimento e successivamente formalizzate con un atto apposito presso una rappresentanza diplomatica o consolare del paese d'origine della futura moglie. A questo proposito, vale la pena di rilevare incidentalmente che queste conversioni pre-matrimoniali contribuiscono certamente in misura non irrilevante a ingrossare il numero già significativo dei cittadini italiani di religione islamica.

Ma non è soltanto il matrimonio misto tra donna straniera musulmana e cittadino italiano non musulmano che risulta ostacolato dagli ordinamenti di alcuni Stati di emigrazione verso l'Italia. Nel caso particolare del Marocco, infatti, la giurisprudenza e le prassi amministrative consolidate impongono la "doppia" celebrazione del matrimonio (in Italia e in Marocco, oppure in una sede consolare) anche quando si tratti di un'unione tra cittadini marocchini o di un matrimonio misto ammesso anche dal codice di famiglia (*Mudawwana*) del regno maghrebino⁵³. Anche questa imposizione burocratica - che si giustifica con una pretesa di controllo che non ha equivalenti da parte di altri paesi arabo-musulmani - sebbene non rappresenti un ostacolo definitivo, può di fatto contribuire a scoraggiare una scelta delicata quale quella del matrimonio misto.

2.5. La gestione della "risorsa-emigrazione": gli Stati d'origine e la ricchezza dei migranti

Nella vasta maggioranza dei casi, l'emigrazione rappresenta un'impresa collettiva, essa mira cioè a realizzare un progetto economico di cui non beneficia il solo migrante, ma una cerchia più ampia di soggetti, generalmente (ma non sempre) rappresentata dai famigliari più o meno stretti.

In molti casi, inoltre, gli stessi costi iniziali dell'emigrazione (regolare o irregolare) sono sostenuti da un *network* (famigliare, amicale, di villaggio, clanico, etc.), che si costituisce così come "azionista" originario del progetto migratorio e acquista un titolo - che può avere gradi diversi di formalizzazione e di vincolatività - a fruire di una parte dei proventi dell'emigrazione.

Gli impegni o gli obblighi assunti da chi emigra nei confronti del contesto sociale e famigliare di partenza - che siano di natura morale/solidaristica o che abbiano carattere *de facto* vincolante, ossia natura sostanzialmente giuridica - richiedono di essere soddisfatti, man mano che il progetto migratorio si realizza, mediante il trasferimento diretto o indiretto di una determinata quota dei

che lo straniero che desidera sposare una tunisina di confessione musulmana si è convertito all'islam" (vd. http://www.tunisiens.tn/francais/administration/contrat_mariage.html).

⁵³ "Il matrimonio concluso in Italia davanti all'ufficiale dello stato civile verrà in genere riconosciuto nel mondo arabo, dove è comunemente accolta la regola *locus regit actum*. Unica eccezione è rappresentata dal Marocco: qui la giurisprudenza e le prassi dell'amministrazione non riconoscono il matrimonio contratto dal cittadino all'estero, che si tratti di matrimonio misto oppure no. Occorre dunque che il matrimonio venga regolarizzato con il ricorso ai due 'adul, o presso il consolato, o direttamente in Marocco" (Aluffi Beck-Peccoz, 1997, pp. 28-29).

guadagni del migrante nel paese d'origine. Questi trasferimenti - le rimesse - non sono dunque un aspetto marginale ed eventuale del fenomeno migratorio, ma anzi costituiscono spesso la determinante economica centrale dell'intero processo. Senza la prospettiva (e l'aspettativa) delle rimesse, l'emigrazione si trasformerebbe in un distacco lacerante e in un fattore di disgregazione sociale e destabilizzazione economica difficilmente sostenibile per le comunità di origine.

Se questo è vero sul piano sociologico, da un punto politico si può sostenere che le rimesse rappresentano, nella maggior parte dei casi, la ragione fondamentale dell'atteggiamento favorevole degli Stati di origine verso la fuoriuscita di popolazione⁵⁴. Per molti PVS emissari di correnti migratorie, infatti, i flussi finanziari provenienti dai lavoratori emigrati rappresentano complessivamente voci di bilancio superiori tanto agli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) provenienti dai paesi più sviluppati e dalle organizzazioni internazionali, quanto agli investimenti stranieri. Come esemplificato dalla tabella sottostante, questo vale anche per molti dei paesi di attuale emigrazione verso l'Italia:

Tab. 4 - Confronto dei flussi delle rimesse, dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e degli investimenti diretti esteri (IDE) in Egitto, Marocco e Tunisia (in milioni di dollari)⁵⁵

	<i>Egitto</i>		<i>Marocco</i>		<i>Tunisia</i>	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Rimesse	5.430	3.417	2.147	1.890	563	659
APS	3.602	2.022	360	496	88	71
IDE	455	505	390	278	521	259

Fonti: FMI e DAC-OCSE.

Va precisato, inoltre, che questo tipo di rappresentazione è basato sulle rilevazioni ufficiali delle rimesse che seguono canali formali (bancari e postali); esso esclude dunque la massa ingentissima dei flussi avviati lungo canali informali quali:

- a) i trasferimenti di valuta effettuati personalmente e non dichiarati;
- b) i trasferimenti finanziari effettuati mediante servizi clandestini privati (resi a titolo amicale o retribuito)⁵⁶;

⁵⁴ Il comprensibile interesse degli Stati di emigrazione verso il fenomeno delle rimesse trascura però, nella maggior parte dei casi, di considerare gli effetti "perversi" che flussi ingenti di rimesse possono avere sulla stabilità della società di origine (sotto forma di accrescimento delle disuguaglianze, di rafforzamento della dipendenza economica passiva delle famiglie, di destabilizzazione di determinati circuiti finanziari, etc.): Come osserva Lelio Mármora, infatti, "... l'impatto delle rimesse è interpretato in modi diversi e talvolta diametralmente opposti. Da un lato, esse sono viste come un fattore di sviluppo che non può essere raggiunto altrimenti. Ma, dall'altro lato, le rimesse sono viste come un fattore di instabilità economica e politica, che distorce lo sviluppo e danneggia le economie coinvolte" (Mármora, 1999, p. 82). Dal punto di vista italiano, un esempio clamoroso del ruolo destabilizzante che le rimesse possono assumere è rappresentato dalla crisi albanese del 1997, innescata dall'insolvenza di società finanziarie basate su schemi di compensazione ingannevoli (detti "a piramide") la cui crescita abnorme era stata alimentata in gran parte dai flussi massicci di rimesse che investirono la fragile società albanese nella prima metà degli anni Novanta (cfr. Pastore, 1998a).

⁵⁵ Estratto da Stocchiero, 2001.

c) i trasferimenti in natura rappresentati da "regali" (beni mobili di varia natura: elettrodomestici e apparecchiature elettroniche, abiti, etc.) a familiari e amici, consegnati in occasione dei ritorni periodici del migrante nel paese d'origine;

E' ovvio che la consistenza economica complessiva di flussi così eterogenei non può essere calcolata con esattezza, ma può solo fare l'oggetto di stime approssimative, fondate su indagini di tipo qualitativo sui comportamenti di campioni selezionati di migranti⁵⁷. E' altrettanto evidente - e regolarmente confermato dalla ormai ampia letteratura in materia⁵⁸ - che una quota assolutamente predominante delle rimesse migratorie viene utilizzata a fini di sostegno economico delle famiglie (più o meno allargate) rimaste nei paesi di origine, sia sotto forma di sostegno immediato ai consumi, sia sotto forma di investimenti più duraturi, concentrati soprattutto nel campo immobiliare ed educativo. In termini generali, si constata che impieghi produttivi delle rimesse⁵⁹ - nel senso di una loro destinazione a investimenti di tipo imprenditoriale, fosse pure di piccole proporzioni - rimangono un fenomeno residuale e minoritario.

Nei confronti di un fenomeno spontaneo e multiforme come l'invio di rimesse da parte dei propri cittadini emigrati, le strategie adottate dallo Stato d'origine possono essere varie. Nelle prime fasi di un ciclo di emigrazione, per ovvie ragioni di ordine pratico, una politica mirata nei confronti delle rimesse può tardare a delinearsi e i comportamenti dello Stato di emigrazione appaiono il più delle

⁵⁶ E' documentata l'esistenza di reti bancarie clandestine di notevole estensione, che oltre a prestare servizi di trasferimento delle rimesse sono in molti casi sospettate di svolgere attività di riciclaggio (vd. la sezione dedicata a "Money Laundering-Parallel Banking" nel *National Drug Threat Assessment 2001 - The Domestic Perspective*, elaborato dal National Drug Intelligence Center statunitense: www.usdoj.gov/ndic/pubs/647/money.htm, ottobre 2000, in part. p. 6). Tra questi sistemi bancari paralleli, è salito recentemente alla ribalta il sistema Hawala ("fiducia" in hindi), diffuso nel subcontinente indiano e in Medio Oriente (per un'esposizione delle regole che, in ambito islamico, regolano il contratto di hawala, vd. il sito dell'organizzazione guidata dall'Ayatollah Lankarani: www.lankarani.org/resaleh/draft.htm). In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, il sistema Hawala, già sospettato da tempo di funzionare anche come canale di finanziamento di attività terroristiche (per es. nel Kashmir indiano) si trova sotto inchiesta in diversi paesi, compresa l'Italia (cfr. per es: M. Roche, *La technique de l' 'hawala', méthode de financement de l'internationale terroriste*, «Le Monde», 24 settembre 2001; V. J. Schodolski, *Terror networks rely on 'hawala'*, «Chicago Tribune», 26 settembre 2001, in <http://web.star-telegram.com> L. Fazzo, *Bloccati i conti di Bin Laden* e C. Fusani, *A Firenze un medico somalo è la mente di 'Al Barakaat'*, entrambi in «La Repubblica», 8 novembre 2001, p. 8). Questo filone di indagine è di vitale importanza per la lotta al terrorismo transnazionale; esiste tuttavia un rischio di criminalizzazione delle rimesse dei migranti (e più in generale dei migranti stessi) che deve essere accuratamente contrastato sul piano politico, della ricerca e dell'informazione.

⁵⁷ Per approfondimenti relativi alla situazione italiana, vd. Natale – Strozza, 2001; Mazzonis – Naletto, 2000.

⁵⁸ Per un primo inquadramento generale della tematica, cfr. per esempio Russell, 1986; Keely – Nga Tran, 1989; Arnold, 1992; Massey – Parrado, 1994. Sulle rimesse originate da comunità di rifugiati, cfr. Diaz-Briquets – Perez-Lopez, 1997.

⁵⁹ Numerosi studiosi sottolineano, però, gli effetti economici virtuosi di tipo indiretto che anche impieghi tradizionalmente bollati come "improduttivi" delle rimesse possono avere. Il geografo tunisino Hassan Boubakri, per esempio, mette in evidenza l'importanza dell'indotto generato dagli investimenti immobiliari degli emigranti nel contesto tunisino (imprese edili, materiali da costruzione, etc.); lo stesso studioso si spinge sino a rivalutare l'impatto economico di spese voluttuarie e ostentative tipiche degli emigranti in ambito mediterraneo (e non solo), quali cerimonie matrimoniali e feste, anch'esse atte a stimolare circuiti economici di "nicchia" e soprattutto utili a rafforzare la coesione sociale e la stabilità interna di società messe a rischio di destabilizzazione da un'emigrazione massiccia (le valutazioni riportate sono state espresse da Hassen Boubakri in occasione di un colloquio con Ferruccio Pastore, svoltosi presso l'Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain di Tunisi il 21 settembre 2001). Il principale

volte improntati a un *laissez faire* confortato dalla consapevolezza del ruolo di ammortizzatore sociale spontaneo che flussi capillari di rimesse generalmente hanno. Sembra essere questa, per esempio, la linea seguita finora dalle istituzioni romene che - confrontate a un'emigrazione recente che solo in epoca ancor più recente ha cominciato a effettuare trasferimenti finanziari significativi⁶⁰ - non si sono finora dotate di strumenti *ad hoc* finalizzati a canalizzare e indirizzare in qualche modo tali flussi.

Più spesso, però, e mano a mano che il ciclo di emigrazione si allunga e si consolida, lo Stato di origine tende a sviluppare approcci più interventisti. Le modalità e gli obiettivi di tale intervento variano tuttavia grandemente:

a) Un primo livello di intervento - che potremmo classificare come *politiche di formalizzazione* - mira semplicemente a incrementare la quota di rimesse inviate attraverso canali formali e controllabili (di tipo bancario o postale). Tali politiche di formalizzazione delle rimesse fanno generalmente leva su incentivi di ordine *finanziario* (tassi di deposito maggiorati o premi di fedeltà per gli emigranti che diventino correntisti di banche pubbliche o sotto controllo pubblico) o *valutario* (tassi di cambio agevolati)⁶¹. Nella maggior parte dei casi, simili approcci hanno come unica vera finalità quella di drenare una parte delle risorse incanalate mediante forme diverse di prelievo. Un esempio interessante di tale impostazione è fornito dal Marocco dove - a partire dalla fine degli anni Ottanta⁶² e fino a un'epoca molto recente (cfr. Belguendouz, 1998) - una quota percentuale dei depositi effettuati da cittadini marocchini residenti all'estero presso banche marocchine faceva l'oggetto di un prelievo automatico. A partire dal marzo 1989, una convenzione interbancaria ha consentito che questi fondi venissero destinati al finanziamento delle attività della Fondazione Hassan II per i Marocchini Residenti all'Estero⁶³. Questo circuito forzoso, la cui portata quantitativa non risulta peraltro chiaramente documentata, è stato sospeso di recente con modalità che hanno dato luogo a critiche:

problema insito in valutazioni di questo tipo riguarda naturalmente la persistenza e la sostenibilità degli effetti economici positivi associati a impieghi delle rimesse del tipo di quelli descritti.

⁶⁰ La crescita esponenziale e l'importanza raggiunta attualmente da tali rimesse è particolarmente evidente nel caso di correnti di emigrazione romena particolarmente recenti e a carattere essenzialmente temporaneo, come quella che si dirige verso Israele in risposta alle campagne di reclutamento mirate effettuate dallo Stato ebraico. Secondo stime giornalistiche (citate dalle fonti romene intervistate) la comunità romena presente in Israele (la cui consistenza sarebbe di circa 100.000 persone, inclusi gli "irregolari") invierebbe attualmente in patria circa 1 milione \$ al giorno.

⁶¹ Questa modalità di intervento era seguita dal Marocco fino alla fine degli anni Ottanta, allorché il Fondo Monetario Internazionale - nel quadro dei programmi di aggiustamento strutturale allora in pieno svolgimento - pose il veto a tale sistema basato su regimi di cambio ufficiali differenziati, sostenendo che rischiava di generare effetti destabilizzanti. In presenza di un mercato valutario parallelo, la soppressione di quella possibilità di trattamento privilegiato ha determinato un incentivo a ricorrere a canali informali (o a farvi ritorno) per il trasferimento delle rimesse.

⁶² Prima del 1987, questa quota ritornava agli emigranti sotto forma di "premio di fedeltà" con la finalità di incoraggiare il ricorso ai canali bancari per l'invio delle rimesse.

⁶³ Trattandosi di un organismo che svolge attività sociali e culturali a beneficio delle comunità emigrate (si veda una descrizione sintetica di tali attività sul sito ufficiale: www.alwatan.ma), il ricorso a questo particolare canale di

“Questo ritardo [nel rinnovo della suddetta convenzione interbancaria] costituisce una vera e propria rinuncia, tanto più incomprensibile in quanto si tratta ancora una volta del denaro degli emigranti che, secondo quanto deciso nel 1987 [quando questo meccanismo finanziario venne messo in piedi] deve ritornare loro sotto forma di servizi collettivi (educativi, sociali, etc.) invece che sotto forma di beneficio individuale, come avveniva precedentemente con il premio di fedeltà. Le banche hanno approfittato dell’assenza di un intervento fermo da parte dei poteri pubblici per sottrarsi alle loro obbligazioni, pur continuando naturalmente a incamerare senza fatica i fondi dei Residenti Marocchini all’Estero e a corteggiare questi ultimi affinché continuino a rappresentare un giacimento finanziario che traferisce il massimo quantitativo di rimesse verso il Marocco” (Belguendouz, 1998, p. 27).

b) Ma, accanto alle politiche di semplice formalizzazione, si osservano esempi di interventi più ambiziosi, che si prefiggono obiettivi economici di più lungo periodo e di natura più strutturale. Ci riferiamo, in particolare, alle *misure e ai programmi di canalizzazione delle rimesse a fini produttivi* che poi, sia dal punto di vista concettuale sia nella pratica, sono spesso difficilmente distinguibili (se non, solitamente, per la scala a cui si collocano – o ambiscono a collocarsi - gli interventi) dalle *misure e dai programmi finalizzati ad attrarre investimenti nel paese di origine da parte degli emigranti “di successo” o dei loro discendenti*.

Tra i paesi considerati in questa ricerca, l’esempio forse più sistematico di questo tipo di intervento è fornito nuovamente dal Marocco ed è rappresentato dalla Bank Al Amal (“Banca del Lavoro” in arabo). Si tratta di un istituto di credito specializzato, creato all’inizio degli anni ’90, con la specifica missione di accordare crediti agevolati a *ressortissants Marocains à l’étranger* (RME) che desiderino realizzare investimenti imprenditoriali, nel settore delle PMI in particolare, in Marocco⁶⁴. Questa non è la sede idonea per un’analisi delle attività di Bank al Amal e dei risultati conseguiti; è opportuno tuttavia segnalare la fase di difficoltà attraversata attualmente dalla banca, dovuta sia a ragioni di ordine finanziario⁶⁵ sia a carenze funzionali e organizzative⁶⁶. Tutto ciò ha determinato, negli ultimi anni, un parziale riorientamento delle attività della banca:

finanziamento è stato spiegato con la volontà di sostituire a benefici dispersi tra una moltitudine di emigranti (il “premio di fedeltà” accordato precedentemente ai correntisti residenti all’estero) un beneficio collettivo e istituzionalizzato.

⁶⁴ In realtà, in base alla regolamentazione attuale delle attività di Bank al Amal, è sufficiente che un minimo del 20% del capitale sociale sia posseduto da uno o più emigranti o ex-emigranti (“ressortissants ou anciens ressortissants marocains à l’étranger”), il che allarga notevolmente il margine d’azione della banca, incoraggiando *partnership* tra marocchini residenti all’estero e, per esempio, cittadini del paese di residenza. Per alcune informazioni di carattere generale, si veda il sito www.mcinet.gov.ma/odi/FINANCEMENT%20DES%20INVESTISSEMENTS.html, nonché i siti delle banche commerciali che operano come *partner* dell’iniziativa (per es. www.e-bmcebank.ma/EspEntr/FinancLoc.htm oppure www.attijari.com/public/deb1_3_1.htm).

⁶⁵ I fondi propri rappresentano il 90% del bilancio totale, percentuale assolutamente anomala per una banca commerciale; da questa anomalia sembrano derivare carenze croniche di liquidità.

⁶⁶ La banca incontra difficoltà croniche a realizzare un incontro capillare con i potenziali beneficiari del credito, che sarebbero dovute alla mancanza di una rete di agenzie nei paesi di residenza dei Marocchini all’estero.

“... la banca ha in una certa misura deviato rispetto al suo obiettivo originario. La banca fu creata per finanziare i progetti di persone fisiche o giuridiche, in particolare quelli degli emigranti, lavoratori e commercianti, che esercitino o abbiano esercitato un’attività all’estero, al fine di favorire la loro integrazione nel tessuto economico. Da allora, la clientela si è allargata in particolare agli studenti che abbiano effettuato studi all’estero e, al loro ritorno, desiderino avviare un’impresa, in particolare in campo medico” (L. T., 2001).

Sebbene in contesti sociali ed economici profondamente diversi, difficoltà analoghe ad attrarre i capitali accumulati dalle comunità emigrate si riscontrano anche negli Stati “in transizione” dell’Europa orientale e balcanica. Quasi tutti questi paesi, all’indomani della caduta dei regimi socialisti, sono stati percorsi da un’ondata di fiducia – generalmente piuttosto acritica, in alcuni casi pressoché messianica - nel ritorno delle ricchezze accumulate dalla comunità emigrate come fattore di ripresa economica. Lo scarto tra questo tipo di aspettative e i flussi di investimento prodottisi in realtà è risultato particolarmente ampio nel caso dell’Albania. Nonostante alcune iniziative politiche mirate – che perlopiù, a dire il vero, hanno avuto carattere assai estemporaneo⁶⁷ – la “diaspora” albanese, che pure comprende sacche di notevole benessere, in particolare negli Stati Uniti, ha risposto con estrema freddezza agli appelli provenienti dalla Madrepatria, con l’unica parziale eccezione delle sottoscrizioni effettuate attraverso canali albanesi a favore del movimento indipendentista in Kosovo, in particolare prima del 1999. Questi insuccessi hanno raffreddato le speranze dell’opinione pubblica e ridimensionato l’impegno istituzionale nei confronti dei *network* diasporici, oggi limitato a sporadiche iniziative di politica culturale gestite da un ufficio apposito istituito presso il Ministero degli affari esteri albanese.

Analizzando le misure adottate da alcuni Stati di emigrazione nei confronti delle rimesse (e, più in generale, dei capitali) delle comunità residenti all’estero, abbiamo proposto di distinguere tra due livelli di intervento: uno, di carattere più superficiale e orientato essenzialmente al breve periodo (*politiche di formalizzazione*) e uno sorretto da maggiori ambizioni di politica economica (*politiche di canalizzazione a fini produttivi*). Ma ci siamo limitati, fin qui, a trattare di quelle misure e di quei programmi che hanno come scopo immediato (e solitamente dichiarato in forme esplicite) quello di incidere su determinati comportamenti economici delle comunità emigrate. E’ opportuno sottolineare, però, che vi è una categoria assai più ampia di misure di politica dell’emigrazione il cui obiettivo principale, anche se spesso implicito e indiretto, è quello di mantenere legami stretti tra comunità emigrate e Stato di appartenenza al fine di prolungare il ciclo delle rimesse, al fine di

⁶⁷ Nel 1998, il Presidente della Repubblica Rexhep Mejdani tenta di fondare la “Lega Internazionale Albanesi nel Mondo”, appoggiandosi a imprenditori albanesi e kosovari residenti all’estero: il tentativo dà scarsi risultati e viene sostanzialmente abbandonato. Nel 1999, l’allora premier Pandeli Majko fa appello ai capitali albanesi all’estero per avviare la costruzione dell’autostrada Tirana-Pristina; anche in questo caso, la risposta della “diaspora” è deludente.

assicurare che anche le “seconde generazioni” (ed eventualmente, in forme diverse, quelle successive) mantengano rapporti economici con la società di origine. Tradizionalmente, questo tipo di politica delle rimesse “indiretta” è visto con diffidenza da parte degli Stati di residenza; correlativamente, è molto radicata nei principali paesi di immigrazione – anche in ambito accademico – l’opinione secondo la propensione a trasferire ricchezze nel paese d’origine, qualora persista oltre un certo limite di tempo, sia indice di “cattiva integrazione”:

“...se, nelle prime fasi dell’esperienza migratoria un cospicuo ammontare di rimesse può essere indice di buon guadagno e quindi di un riuscito inserimento lavorativo o comunque di un progetto migratorio di successo, lo stesso indicatore, se e quando riferito a gruppi da tempo insediati sul territorio, può essere il riflesso del mantenimento di forti legami con il Paese di origine e, di conseguenza, di deboli legami con il Paese di accoglimento” (Golini-Strozza-Amato, 2001, p. 111).

A noi pare che simili generalizzazioni, frutto di una visione consolidata dei processi migratori, vadano oggi ripensate, o perlomeno sottoposte, caso per caso, a una seria revisione critica. Pur diffidando di visioni semplicistiche ed essenzialmente consolatorie, appare ormai difficile negare che una gestione cooperativa e lungimirante dei flussi nord-sud di ricchezza che le migrazioni generano rappresenti uno strumento indispensabile per trasformare, nei limiti del possibile, le migrazioni da fattore di tensione in occasione di sviluppo comune⁶⁸.

⁶⁸ In ambito europeo, sembra che questa consapevolezza stia superando il livello delle enunciazioni retoriche, per dare luogo a iniziative concrete. Si vedano, per esempio, i seguenti impegni assunti dall’Unione europea nella “Strategia comune dell’Unione europea per la regione mediterranea”, adottata dal Consiglio europeo di Feira, nel giugno 2000: “Lavorando a partire dall’*acquis* del processo di Barcellona e dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, l’UE si impegna a: [...]”

- promuovere la trasparenza e l’affidabilità dei sistemi normativi dei paesi *partner* al fine di incoraggiare gli investimenti stranieri e di incoraggiare i migranti regolari ad avviare attività in favore del co-sviluppo dei paesi d’origine;

- assicurare che le norme in materia di trasferimento dei profitti siano liberalizzate e trovare soluzioni per evitare la doppia tassazione, specialmente nei confronti dei migranti regolari e dei doppi cittadini; [...]

- lavorare con i *partner* mediterranei per affrontare la questione migratoria prendendo pienamente in considerazione le realtà economiche, sociali e culturali che questi ultimi hanno di fronte. Un tale approccio richiede la lotta alla povertà, il miglioramento delle condizioni di vita e delle opportunità d’impiego, la prevenzione dei conflitti, il consolidamento delle istituzioni democratiche e la garanzia del rispetto dei diritti umani;

- sviluppare un approccio comune per garantire l’integrazione sociale dei cittadini degli Stati *partner* mediterranei che abbiano soggiornato legalmente in uno Stato membro per un certo periodo e siano titolari di un titolo di soggiorno di lunga durata, con l’obiettivo di dotarli di uno *status* giuridico paragonabile a quello dei cittadini europei” (estratti dal punto 22 della “Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region”, adottata dal Consiglio europeo di Feira del 19-20 giugno 2000, traduzione non ufficiale).

2.6. Politiche dell'emigrazione e integrazione politica

Mentre un certo livello di integrazione sociale ed economica accompagna *inevitabilmente* l'ingresso del migrante nella società di destinazione, l'integrazione politica (intesa come accesso a canali di partecipazione politica - formale e informale, diretta e indiretta - nei processi decisionali, istituzionali e non, che governano la società di residenza) non rappresenta che una tappa *eventuale* del percorso di inserimento⁶⁹. Laddove qualsiasi migrante dà vita nel tempo a una rete più o meno fitta di relazioni sociali ed economiche con la comunità autoctona, solo una frazione (solitamente minoritaria) della popolazione immigrata sfrutta le opportunità variabili offerte dall'ordinamento giuridico e dal sistema politico locale, per inserirsi attivamente nella *polis*, mediante forme di militanza associativa, partitica o sindacale, oppure - previa naturalizzazione - mediante l'esercizio dei diritti elettorali.

Le dinamiche dell'integrazione politica dipendono ovviamente, in misura decisiva, dalle politiche adottate dallo Stato di immigrazione (riconoscimento o meno della libertà di associazione agli stranieri, riconoscimento o meno del diritto di voto a livello locale, normativa in materia di accesso alla cittadinanza, etc.). Anche in questo campo, tuttavia, le politiche e gli atteggiamenti dello Stato di origine possono avere un'influenza profonda.

Nell'epoca delle grandi correnti di emigrazione europea, dalla seconda metà del XIX° secolo fino alla metà di quello successivo e oltre, l'assoluta prevalenza in Occidente di un modello di organizzazione politica - lo Stato nazionale - basato sull'unicità, esclusività e indisponibilità dell'appartenenza politica dell'individuo ha trasformato l'integrazione politica dei migranti in un terreno di frequenti scontri tra Stati emissari e Stati destinatari di movimenti migratori⁷⁰. A partire dal secondo dopoguerra, tuttavia, il succedersi delle "generazioni" emigrate, il declino del nazionalismo e i progressi della liberalizzazione politica in Occidente, l'abbandono del dogma giuridico della unicità della cittadinanza hanno rapidamente attenuato - se non cancellato - simili fattori di tensione tra paesi occidentali.

In molti Stati extra-europei di emigrazione, però, sopravvivono forme di organizzazione politica non (o non pienamente) democratiche, che spesso fanno leva su una "ideologia" della cittadinanza concepita come vincolo di appartenenza perpetua, non rescindibile a piacimento e tendenzialmente non cumulabile con altri legami di natura politica. Per questi Stati, l'integrazione politica nel paese

⁶⁹ Scindere un processo sociale articolato ma sostanzialmente unitario - come l'integrazione di un migrante - in diversi suoi aspetti o dimensioni (integrazione sociale, economica, politica, etc.) è un'operazione delicata e intellettualmente rischiosa, che tuttavia appare utile, se non indispensabile, a fini di ricerca. Ciò è tanto più vero quando l'oggetto dello studio siano le *politiche* nei confronti del processo di integrazione, anche quando si tratti, come in questo caso, delle politiche messe in opera dagli Stati di origine.

⁷⁰ Simili tensioni tra le autorità del paese di origine e quelle dei paesi di destinazione affiorano ripetutamente nella storia dell'emigrazione italiana e si riflettono sull'evoluzione del diritto italiano in materia di cittadinanza; cfr. Pastore, 1999.

di residenza rappresenta un problema, sovente affrontato mediante misure che tendono a dissuadere o a ritardare, a diversi livelli, tale forma di integrazione.

Un primo livello, solitamente non dichiarato⁷¹, di questo tipo di intervento è rappresentato dal controllo politico esercitato sulle comunità emigrate (anche) al fine di scoraggiare forme di partecipazione politica ritenute "pericolose" per la stabilità politica del paese di origine. Sono indubbiamente trascorsi i tempi in cui uno dei compiti centrali della *Sigurimi* - temuto servizio segreto dell'Albania comunista - era quello di vigilare sulle presunte attività eversive della diaspora schipetara. Ugualmente, sono finiti i tempi in cui una militanza sindacale troppo intensa e visibile poteva dare luogo ad angherie burocratiche e poliziesche in occasione del rientro in patria per le vacanze⁷². Tuttavia, anche nell'Italia odierna, diverse comunità straniere denunciano prassi sistematiche di ingerenza politica e di controllo esercitate in forme opache dalle autorità dei paesi di origine attraverso le rappresentanze diplomatiche e consolari, o per il tramite di associazioni culturali ed enti assistenziali di dubbia consistenza, sorretti da finanziamenti governativi. Ci troviamo qui di fronte a un aspetto delicato e controverso delle relazioni tra comunità emigrate e Stati di origine: ci limitiamo a rilevarne l'importanza, segnalando l'utilità di successivi approfondimenti sul piano della ricerca.

Un secondo livello di intervento è rappresentato dalle prese di posizione e dalle misure ufficiali che in qualche modo tendono a incidere sul processo di integrazione politica dei propri cittadini all'estero. Su questo piano, sia su scala globale sia nello specifico contesto italiano, si rilevano importanti segnali di cambiamento da parte di diversi Stati di emigrazione, che abbandonano progressivamente vecchie rigidità per adottare approcci più pragmatici e flessibili.

A partire dal 1981, quando l'Algeria operò una svolta storica riconoscendo di fatto - con la firma della convenzione franco-algerina in materia di servizio militare - la doppia cittadinanza degli emigrati⁷³, molti tra i maggiori emissari contemporanei di emigrazione si sono progressivamente adattati alla prospettiva di una piena integrazione politica dei propri cittadini nei paesi di residenza, mediante il superamento del tabù della doppia cittadinanza e la graduale eliminazione degli ostacoli

⁷¹ In alcuni casi, tuttavia, gli obiettivi di controllo connaturati alla politica verso le comunità emigrate non sono taciuti e sono anzi espressamente rivendicati. Particolarmente significativo, per esempio, appare l'uso del termine *encladrement* (inquadramento) usato dalle autorità tunisine per descrivere le attività svolte nei confronti dei propri cittadini residenti all'estero (Jaouani, 2001; cfr. per es. p. 21).

⁷² "C'è stata un'epoca in cui, per il lavoratore marocchino emigrato, anche il semplice fatto di essere impegnato attivamente all'interno di un sindacato operaio in Europa poteva dare luogo a difficoltà in occasione dei periodici ritorni in Marocco, in seguito alle denunce presentate dalle autorità consolari o dalle 'Amicales' [associazioni su base nazionale solitamente sostenute finanziariamente dal governo]. Queste ultime venivano create come associazioni burocratiche teleguidate dall'amministrazione al fine di infiltrare le comunità emigrate e di impedire a queste la partecipazione alle rivendicazioni e alle lotte operaie per l'ottenimento dei diritti. Preoccupate di salvaguardare (a loro modo) una certa immagine del paese, le autorità marocchine non intendevano incoraggiare o anche solo tollerare attività di 'agitazione sociale' da parte dei propri residenti in paesi stranieri" (Belguendouz, 1998, p. 9).

⁷³ "Il rovesciamento della strategia giuridica algerina, imposto dai fatti, si caratterizza per una esaltazione dell'identità culturale a scapito della difesa dell'identità politica" (J.-R. Henry, 1986, p. 9).

giuridici alla naturalizzazione⁷⁴. Da ultimo, le recenti riforme adottate in due "giganti" dell'emigrazione, quali la Turchia⁷⁵ e il Messico, hanno segnato un passaggio decisivo in questa evoluzione, spingendo uno studioso tra i più accorti a formulare una previsione di grande ampiezza sugli scenari che ci attendono:

“Il XX° secolo ha segnato l’apoteosi degli Stati nazionali e della appartenenza esclusiva ad essi; il XXI° secolo potrebbe essere quello della crescita della doppia cittadinanza [...]. Nel momento in cui un numero crescente di grandi paesi di emigrazione riformano le loro leggi, come hanno fatto recentemente la Turchia e il Messico, al fine di permettere esplicitamente la doppia cittadinanza, il numero dei doppi cittadini è destinato a crescere” (Martin, 2001, p. 39).

Ma, nonostante questa generale tendenza, il panorama degli atteggiamenti dei principali Stati di emigrazione verso l'Italia nei confronti dell'integrazione politica nel nostro paese rimane fortemente differenziato⁷⁶. Un esempio di particolare apertura è rappresentato dalla Romania, la quale fornisce addirittura, senza alcuna reticenza, le informazioni relative ai documenti necessari al fine di chiedere la naturalizzazione in Italia sul sito *web* dell'Ambasciata nella sezione dedicata alle “informazioni consolari”⁷⁷. Per un paese il cui principale obiettivo politico di lungo periodo è rappresentato dall'adesione all'Unione europea e all'Alleanza atlantica, un simile atteggiamento di apertura nei confronti di una piena integrazione politica dei propri cittadini emigrati si spiega anche

⁷⁴ Non bisogna dimenticare, peraltro, che una svolta simile si era verificata nella prima metà del XX° secolo nella politica e nel diritto di alcuni tra i maggiori Stati europei di emigrazione dell'epoca, tra cui l'Italia. Sono emblematiche del nuovo approccio italiano alla naturalizzazione degli emigrati, queste righe, tratte da un opuscolo – sorta di vademecum per emigranti - redatto dal direttore di Cronache d'Italia, “giornale apolitico per gli emigranti” edito a Milano, il quale all'inizio degli anni Cinquanta esponeva una visione pragmatica della naturalizzazione, vista come evento ineluttabile da cui lo Stato d'origine potrà anzi trarre beneficio:

“Per meglio capire questa naturalizzazione, che ha alla base il principio di benefica collaborazione fra i popoli, basterebbe riferirsi alla figura giuridica e civile della donna che va a nozze. Essa assume sì il nome del marito e di lui segue le sorti, ma non rinnega minimamente la sua famiglia d'origine, verso la quale continua anzi ad alimentare il suo affetto e quello dei propri figli. Altrettanto è per l'emigrante che si naturalizza. E c'è da aggiungere che questi nostri connazionali, che hanno assunto la cittadinanza del nuovo Paese e che mantengono ancor caro e prezioso il ricordo della Madre, sono nella miglior condizione per giovare all'Italia. Numerosi sono nel mondo gli emigrati italiani, naturalizzati, che hanno ricevuto dai governi incarichi di responsabilità e di fiducia; essi, da quei posti eminenti, possono fare per l'Italia, per i suoi figli di oggi e di domani, tutto quel bene che, se non fossero a quei posti, non potrebbero fare” (Del Mare, 1951, pp. 19-20).

⁷⁵ Fino a pochi anni fa, la Turchia manteneva tra l'altro una clausola che privava automaticamente di ogni diritto di proprietà immobiliare il cittadino che acquistasse volontariamente la cittadinanza di un paese straniero. E' evidente che, per una comunità emigrata che tipicamente investe somme ingenti in campo immobiliare nel paese d'origine, tale sanzione rappresentava un deterrente potentissimo rispetto alla naturalizzazione nel paese di residenza.

⁷⁶ E' peraltro doveroso sottolineare che nella situazione italiana attuale, l'ostacolo principale a una più massiccia integrazione politica degli stranieri stabilmente residenti non è rappresentato dalle normative e dalle politiche degli Stati di origine, bensì dal diritto italiano in materia di cittadinanza (che impone un periodo di residenza eccezionalmente lungo - 10 anni - agli stranieri "extracomunitari" affinché possano presentare istanza di naturalizzazione) e dalla prassi amministrativa relativa (che impone nella maggior parte dei casi la rinuncia preventiva alla cittadinanza originaria, rinnecciando così il principio della doppia cittadinanza, ormai pienamente accolto per gli italiani).

⁷⁷ Cfr. www.roembit.org. La tassa consolare prevista (452.000 Lit.) non è trascurabile, ma non così elevata da rappresentare un deterrente significativo.

con considerazioni strategiche circa la maggiore "utilità" politica di una *lobby* di origine romena ben inserita in Europa occidentale, piuttosto che di una massiccia comunità straniera nel luogo di residenza e politicamente marginale⁷⁸.

E' tuttora molto diverso l'atteggiamento nei confronti della integrazione politica in Italia mostrato da alcuni paesi extra-europei di forte emigrazione verso il nostro paese; il caso più interessante e problematico, da questo punto di vista, è forse rappresentato dal Marocco. Il regno maghrebino si distingue da tempo, anche all'interno dello spazio arabo-musulmano, per quello che è stato definito una "concezione anti-integrazionista" (Geisser, 1993, p. 811):

"Contrariamente alle autorità algerine e tunisine, che hanno finito per riconoscere ufficialmente la bilateralità dei legami nazionali e culturali dei loro emigrati e delle rispettive famiglie, il Marocco è rimasto attaccato a una concezione tradizionale, che esclude l'ottenimento da parte dei 'suoi' emigrati della cittadinanza e dell'insieme dei diritti del paese di accoglienza" (V. Geisser, 1993, p. 811).

Questo atteggiamento restrittivo si manifestò ad esempio in maniera clamorosa, nel corso degli anni Ottanta, con pesanti prese di posizione ufficiali da parte marocchina, contro la partecipazione dei propri cittadini emigrati alle elezioni amministrative in quei paesi europei che già allora accordavano diritti elettorali a livello locale agli stranieri residenti da un certo numero di anni. Nei Paesi Bassi, la questione generò polemiche particolarmente aspre. In epoca più recente, tuttavia, si sono manifestati segnali di cambiamento: se ad un livello ufficiale persistono frequenti atteggiamenti "anti-integrazionisti", a un livello più profondo e sottile, che trascende le norme giuridiche e riguarda la dimensione "non detta" della politica dell'emigrazione, si registra una forte discontinuità:

"Il secondo livello si manifesta soprattutto nelle decisioni simboliche e segna una evoluzione notevole, se non una vera e propria rottura. Affermando l'idea di una identità marocchina che va al di là delle categorie giuridiche, ammettendo l'esistenza di una frattura *de facto* degli emigrati con lo spazio politico marocchino e soprattutto dotandosi di istituzioni specifiche come il Ministero incaricato dei residenti marocchini all'estero [peraltro poi soppresso], il Marocco tenta di promuovere una forma di appartenenza originale (la 'marocchinità') intesa a conciliare l'inevitabile inserimento degli emigranti negli spazi pubblici dei paesi di accoglienza con un persistente attaccamento simbolico-affettivo al Regno marocchino" (*ibidem*).

⁷⁸ Nel campo dei *Security Studies*, le comunità emigrate o, più in generale, le minoranze nazionali residenti sul territorio di altri Stati, sono state tradizionalmente concepite e studiate in quanto fonte di tensioni, scintilla di irredentismi, causa di conflitti. Solo in epoca relativamente recente, la ricerca ha iniziato a focalizzarsi anche sulle possibili funzioni positive delle diaspore, in quanto fattori di integrazione economica o addirittura politica tra Stati nazionali (cfr. King – Melvin, 2000).

A proposito dell'evoluzione nei rapporti politici tra Stato marocchino e comunità emigrate (o, più propriamente, includendo le "seconde generazioni" e quelle successive, "comunità originate dall'emigrazione"), va ricordato infine un altro importante cambiamento: la soppressione dei seggi riservati per i marocchini all'estero a partire dalle elezioni politiche del 1993. Anche se la decisione venne spiegata all'epoca con argomenti di ordine essenzialmente pratico, essa potrebbe preludere - nel lungo periodo - a un allentamento progressivo del vincolo di appartenenza e ad un'apertura crescente all'integrazione politica nel paese di residenza⁷⁹. I segnali che provengono dal Marocco su questo terreno rimangono però, per il momento, troppo incerti (e talvolta ambigui, o persino contraddittori) per autorizzare previsioni nette e definitive.

2.7. Gli Stati di origine e la prospettiva del ritorno

Non è infrequente, nel dibattito scientifico attuale sulle migrazioni internazionali, imbattersi in analisi che sottolineano la crescente frequenza di fenomeni di "pendolarismo migratorio" e la natura "circolare" che gli itinerari migratori tendono sempre più spesso ad assumere in fasi di intensa globalizzazione. Indubbiamente, simili paradigmi interpretativi colgono alcuni importanti aspetti di novità delle migrazioni contemporanee. Bisogna tuttavia guardarsi dalle assolutizzazioni, e in particolare dalla frettolosa (e forse illusoria) conclusione che, in questo contesto parzialmente mutato, si registrino percentuali di ritorni sul totale delle migrazioni nettamente superiori al passato, o che la propensione al ritorno da parte dei migranti o il favore nei confronti del ritorno da parte delle autorità dei paesi di origine siano significativamente cresciuti⁸⁰.

Da un lato, bisogna infatti rammentare che, anche nel caso delle grandi migrazioni europee del XIX° e XX° secolo, l'eventualità del ritorno, perlopiù legato a un precoce fallimento del "progetto migratorio" non era affatto rara. Anzi, il tasso di ritorno risulta particolarmente elevato proprio nel caso dell'emigrazione italiana, che spesso viene invece erroneamente additata a modello di *one-way*

⁷⁹ La decisione venne spiegata nei termini seguenti da Rafiq El Haddaoui, allora ministro incaricato per la Comunità Marocchina all'Estero, in una intervista alla rivista *Jeune Afrique* (9 settembre 1993):

"I cinque seggi per i rappresentanti dei marocchini residenti all'estero sono stati soppressi. Le liste elettorali erano difficili da stabilire. Una volta eletto, il deputato rientrava nel paese di residenza e tagliava i ponti con i suoi elettori. Finiva che il deputato incaricato di rappresentare i marocchini residenti in diversi paesi di accoglienza erano noto in uno solo di questi. In nessun paese del mondo i residenti all'estero sono rappresentati direttamente alla Camera dei deputati. Un Consiglio superiore, competente per la condizione dei residenti all'estero, è in corso di costituzione".

E' opportuno rilevare che in Tunisia la partecipazione dei cittadini emigrati alle elezioni presidenziali è tuttora previsto

⁸⁰ La propensione al ritorno per i giovani marocchini emigrati sarebbe, per esempio, ridottissima. Secondo un sondaggio pubblicato il 19 luglio 1997 dal giornale marocchino *Libération*, l'84% dei giovani marocchini tra i 18 e i 21 anni residenti all'estero, intervistati in occasione del ritorno estivo in Marocco, escludeva la prospettiva di un ritorno stabile. La percentuale saliva all'89% per le femmine (citato in Belguendouz, 1998, p. 4).

migration per antonomasia⁸¹. Dall'altro lato, non si può fare a meno di rilevare che l'ostilità dei governi dei principali paesi emissari dell'emigrazione odierna appare persino più forte di quanto non fosse alcuni decenni or sono, quando sussistevano ancora sacche di proibizionismo migratorio in determinate aree del mondo (vd. par. 2.3.). Non vi sono dissensi di rilievo, tra gli studiosi delle politiche migratorie, sul fatto che - al di là della retorica della Madrepatria e dell'auspicio generico del ritorno - "praticamente nessun paese emissario di flussi migratori incoraggi o desideri ritorni di massa per motivi inerenti al mercato del lavoro interno o al ruolo delle rimesse nelle rispettive economie [...]. In linea generale, solo pochi paesi di emigrazione hanno adottato politiche di ritorno coerenti o programmi per il reinserimento sociale e lavorativo dei migranti di ritorno" (Mármora, 1999, p. 185).

Questa contrarietà di fondo verso ogni forma di ritorno di massa è peraltro assolutamente comprensibile, se si considera che gli argomenti di natura economica a favore del ritorno forniti dalla letteratura scientifica rimangono per il momento estremamente fragili e contraddittori:

"In conclusione, sembra che i benefici economici delle migrazioni di ritorno [...] siano chimerici. Alcuni possono conquistare la prosperità personale, ma questo rende la distribuzione della ricchezza all'interno della società di origine ancora più diseguale [...]. E' vero, tuttavia, che in teoria la migrazione [di ritorno] può rappresentare uno stimolo reale per lo sviluppo del paese di provenienza. I migranti possono ricevere una formazione utile a questo fine da parte del paese di accoglienza; essi possono ricevere incentivi ad investire nei paesi di provenienza per il bene comune di quelle società; ed è vero anche che industrie e altre attività economiche sostenibili possono essere incoraggiate ad insediarsi in aree dove le capacità e le competenze dei migranti di ritorno siano valorizzate al massimo. Ma queste politiche necessitano di una pianificazione attenta e possono avere successo solo nel quadro di una cooperazione più intensa tra paesi emissari e riceventi" (King, p. 27).

Ma, almeno stando ai risultati dell'indagine svolta su alcuni tra i principali paesi di emigrazione verso l'Italia, la mancanza di interesse concreto (quando non la vera e propria contrarietà) degli Stati di origine nei confronti del ritorno *non riguarda solo ritorni di massa, ma anche ritorni*

⁸¹ Il quadro macrostatistico dell'emigrazione italiana è incompleto, ma sufficientemente eloquente. Tra il 1876 e il 1976, sono quasi 26 milioni gli italiani espatriati. I ritorni - che però, per i paesi d'oltreoceano, sono rilevati sistematicamente solo a partire dal 1905 - sono complessivamente 8 milioni e mezzo, pari a più di un terzo del flusso totale. Come rilevano Favero e Tassello:

"Un quarto di questo movimento di rientro è avvenuto tra il 1905 e il 1920; la metà circa tra il 1905 e l'avvento della seconda guerra mondiale; quasi 1/3 nell'ultimo decennio (1965-1976). Si è passati da una media di poco più di 25 rimpatri ogni 100 espatri nel quinquennio 1905-1909 a 93 rimpatri ogni 100 espatri nel quinquennio 1970-1974; da notare che i tassi di rotazione (rimpatri ogni 100 espatri) dal 1973 sono superiori a 100; nel 1975 si sono avuti 132 rimpatri su 100 espatri, nel 1976 invece 119" (Favero - Tassello, 1978, p. 12). Secondo altre rilevazioni, il tasso di rientro complessivo è stato ancora più elevato: "dei 26 milioni di italiani emigrati dal secolo scorso a oggi, più della metà sono rientrati in Italia" (Ruberti, 1993, p. 139). Vd. anche Centro Studi Emigrazione Roma, 1988.

*selettivi di migranti dotati di qualifiche particolari*⁸². A titolo di esempio, si può menzionare il tentativo, effettuato recentemente da un'importante organizzazione internazionale attiva nel campo delle migrazioni, di costituire un *database* contenente gli estremi dei lavoratori tunisini ad alta qualificazione presenti in Italia, che fornisse il necessario supporto informativo per iniziative di reinserimento produttivo mirato nel paese d'origine. Il tentativo ha dovuto essere abbandonato in seguito alla constatazione della mancanza di collaborazione da parte delle autorità tunisine⁸³. Anche nel caso del Marocco, sebbene comincino ad affiorare preoccupazioni in merito agli scompensi che flussi intensi e prolungati di emigrazione qualificata potrebbero generare nel mercato del lavoro, le iniziative assunte sinora appaiono mirate più ad attivare circuiti di *skill exchange* e *brain ciruclation* che a favorire ritorni in pianta stabile (cfr. par. 2.4.)⁸⁴.

Nonostante la mancanza di interesse spontaneo da parte dei paesi di origine, programmi di ritorno sono inseriti in numerose agende bilaterali o multilaterali per effetto delle pressioni dei paesi di destinazione, che generalmente accordano un'elevata priorità politica a questa modalità di intervento⁸⁵. La tendenza a porre il tema del ritornovolontario sui tavoli di negoziazione bilaterale in materia migratoria, che si registra da decenni nei paesi europei di più vecchia immigrazione, va affiorando negli ultimi anni anche nei paesi di immigrazione più recente, come quelli dell'Europa mediterranea⁸⁶. Per quanto riguarda l'Italia, la volontà di inserire il capitolo "ritorno volontario degli

⁸² Appaiono astrattamente ragionevoli ma lontane dalla concreta realtà politica dei principali paesi di emigrazione le parole di Bimal Ghosh, quando afferma:

“In linea di principio, i paesi di origine dovrebbero avere un interesse particolare nei confronti del rimpatrio volontario assistito di migranti irregolari per la semplice ragione che questo consentirebbe di combattere gli abusi e lo sfruttamento dei propri cittadini all'estero, così come il traffico di persone, con tutti i danni che ne derivano, compresa la distruzione di risorse che esso comporta. La presenza prolungata e indesiderata di migranti irregolari nel paese straniero pregiudica anche l'immagine e la condizione sociale delle comunità regolarmente residenti. Non meno importante, inoltre, è il fatto che il rimpatrio forzato, che può diventare inevitabile in mancanza di altre opzioni, può generare tensioni e incomprensioni tra paesi di origine e paesi che effettuano l'espulsione, le quali possono avere ripercussioni negative più ampie su altri settori della cooperazione tra di loro” (Ghosh, 2000b, p. 206).

⁸³ Nonostante il cattivo esito della specifica iniziativa citata nel testo, il caso tunisino sembra offrire attualmente opportunità maggiori rispetto ad altri paesi di emigrazione verso l'Italia (quali l'Albania o il Marocco, per esempio) per lo sviluppo di programmi di sostegno al reinserimento produttivo di migranti qualificati. Un segnale incoraggiante, ad esempio, proviene dai risultati di una ricerca franco-tunisina sugli studenti tunisini all'estero, che rivela una propensione al ritorno elevata. La ricerca si conclude con una nota di forte ottimismo sul ruolo che i giovani tunisini emigrati per ragioni di studio potrebbero avere nel futuro del paese e delle relazioni con l'Europa:

“I diplomati tunisini all'estero devono essere considerati come attori potenziali della riforma economica, come 'avanguardia illuminata' del partenariato euromediterraneo e delle relazioni tra la Tunisia e il resto del mondo arabo. Oltre alle competenze specifiche acquisite nello stretto ambito scolastico e universitario, essi sono suscettibili di svolgere un ruolo di mediatori e 'passatori' culturali, capaci di favorire l'integrazione della Tunisia nel contesto regionale e internazionale” (Geisser – Ben Sedrine, 2000, pp. 239-240).

⁸⁴ Questa sembra essere, d'altra parte, una tendenza generalizzata: cfr. Ghosh, 2000b, pp. 197 ss..

⁸⁵ Per una rassegna approfondita, vd. Ghosh, 2001b, e Koser, 2001.

⁸⁶ Oltre all'Italia, anche la Spagna sta manifestando un interesse sempre più mirato nei confronti dei programmi di incentivazione e sostegno al ritorno spontaneo. Si veda, per esempio, il seguente articolo programmatico, contenuto nell'accordo in materia migratoria sottoscritto dalla Spagna con l'Ecuador nel gennaio 2001:

“Le Parti contraenti si impegnano all'adozione concertata di misure finalizzate a mettere a punto programmi di aiuto al ritorno volontario di lavoratori migranti ecuadoriani nel loro paese di origine. A questo fine si predisporranno misure che diano impulso all'aspetto del reinserimento del lavoratore migrante in Ecuador valorizzando il valore aggiunto rappresentato dall'esperienza dell'emigrazione come fattore di sviluppo economico, sociale e tecnologico. Le Parti

immigrati" tra le linee d'azione della Cooperazione italiana è stata espressa nel documento di programmazione triennale della politica migratoria approvato dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2001:

Anche i programmi di reinserimento degli emigrati al momento del loro ritorno nel paese di origine saranno oggetto di finanziamenti da parte della nostra Cooperazione anche sulla scia di quanto già in essere per esempio nel caso del Programma di formazione e microcrediti per gli emigrati di ritorno in Egitto, progetto di prossima approvazione e del Programma di reinserimento sociale delle persone che rientrano in Nigeria⁸⁷.

Orientamenti simili si sono manifestati recentemente nel settore della "cooperazione decentrata" promossa dalle Regioni e dagli enti locali italiani⁸⁸.

Contraenti promuoveranno lo sviluppo di progetti, con fondi propri o provenienti da organizzazioni internazionali di cooperazione, miranti a rafforzare le competenze professionali del migrante e il riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita in Spagna; la promozione della creazione di piccole e medie imprese da parte di migranti che facciano ritorno in Ecuador; così come la creazione di imprese binazionali che associno imprenditori e lavoratori; e l'avvio di iniziative in altre aree di sviluppo economico e sociale, e specialmente in quelle suscettibili di dare maggior impulso alla formazione di risorse umane e al trasferimento tecnologico" (art. 13, *Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios*, Quito, 31 gennaio 2001). E' significativo del diverso orientamento dei governi extra-europei in questione, il fatto che una disposizione simile manchi nell'analogo accordo firmato con il Marocco nel luglio 2001 (*Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*, Madrid, 25 luglio 2001, pubblicato in BOE, n. 226, 20 settembre 2001, p. 35091 ss.).

⁸⁷ Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n.40. 2001-2003, Approvato dal Consiglio dei Ministri il 15-03-2001, p. 48.

⁸⁸ Per una rassegna di alcune esperienze-pilota, cfr. Centro Studi di Politica Internazionale, 2000, in part. p. 32.

3. Verso un approccio cooperativo alle politiche di integrazione?

I due capitoli precedenti hanno evidenziato, all'interno della gestione politica dei flussi migratori, l'esistenza di una molteplicità di livelli e di aree sulle quali insistono sia politiche degli Stati d'emigrazione sia politiche degli Stati d'immigrazione. Per sua natura, un processo migratorio non consiste affatto in un "trasferimento", completo e immediato, di alcuni individui dal territorio di uno Stato al territorio di un altro. Al contrario, il consolidarsi di un processo migratorio pone le basi per la nascita di un vero e proprio sistema sociale, di una rete d'interazioni che, in certe condizioni strutturali, influisce non solo sulla mobilità degli individui ma anche sulla mobilità delle merci, dei capitali, delle pratiche culturali e delle informazioni (Fawcett 1989). Negli ultimi anni si è andato accumulando un robusto patrimonio di studi che ha messo in evidenza l'importanza dei processi attraverso i quali i flussi d'immigrazione tessono reti e costruiscono relazioni che collegano le società d'origine con quelle d'insediamento⁸⁹. L'esistenza di una pluralità di aree del processo migratorio dove si registrano interventi sia del paese d'origine sia del paese d'approdo non è quindi affatto sorprendente. Al contrario, come si è visto nei capitoli precedenti, appare sorprendente quanto raramente ciò venga riconosciuto dagli attori coinvolti e quanto ancor più raramente ciò venga incorporato nella progettazione delle politiche migratorie.

Si è sostenuto nelle pagine precedenti che la drastica chiusura, nella prima metà degli anni '70, del tradizionale regime di governo dei flussi migratori basato sugli accordi bilaterali ha comportato in molti paesi occidentali una progressiva perdita di rilevanza, e forse anche di consapevolezza, del complesso ruolo giocato dai processi migratori nel sistema delle relazioni internazionali. Uno degli effetti delle politiche di stop è stato infatti la trasformazione, nella visione di molti decisori occidentali, delle "migrazioni" in "immigrazioni". Non è quindi sorprendente che per un lungo periodo le politiche dell'immigrazione degli Stati europeo-occidentali siano state impostate in modo strettamente unilaterale, salvo qualche invito più o meno retorico ad un coordinamento tra politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo. Questa "rimozione" della dimensione transnazionale dei flussi migratori è forse ancora più rilevante nel caso dei paesi europei di recente immigrazione – come l'Italia, la Spagna o la Grecia – che si sono trovati a gestire un fenomeno inaspettato, stretti

89. Per una rassegna critica degli studi sul transnazionalismo, si veda (Riccio 2000; Riccio 2001a). Un'utile antologia dei principali scritti su questo argomento è (Vertovec and Cohen 1999). Dibattiti e ricerche recenti su questa prospettiva possono essere reperiti sul sito del progetto "transnational communities", consultabile all'indirizzo: <http://www.transcomm.ox.ac.uk>. È importante sottolineare come questa dimensione "transnazionale" non sia affatto specifica delle migrazioni degli ultimi decenni: al contrario, essa è facilmente rintracciabile anche nelle esperienze migratorie "storiche" dei paesi europei, in primo luogo dell'Italia (Gabaccia 2000)

tra la loro collocazione mediterranea e il quadro restrittivo già elaborato e definito a livello europeo (Sciortino 2000).

Considerazioni analoghe possono essere avanzate anche per quanto riguarda le politiche d'integrazione dei lavoratori stranieri già presenti: sorpresi dalla sedentarizzazione delle comunità straniere causata dalle politiche di blocco, sin dalla fine degli anni '70 molti governi europei hanno ritenuto che la loro integrazione definitiva richiedesse politiche compiutamente "nazionali", perseguibili solo chiudendo o riducendo sensibilmente il peso delle organizzazioni di *welfare* nate dalla contrattazione bilaterale, che avevano caratterizzato la fase precedente (Schmitter Heisler 1985)⁹⁰. E questa visione è stata ripresa e riprodotta anche in molti paesi dell'Europa mediterranea, che non avevano vissuto tali esperienze se non come paesi d'origine.

Sia per quanto riguarda le politiche dell'ingresso sia per quanto riguarda le politiche dell'integrazione, l'adozione di un approccio unilaterale da parte dei paesi europei non è stata priva di conseguenze, finendo per rendere latente la rete di relazioni e di interessi che ancora lega molti stranieri residenti al paese d'origine (e al contempo rendendo ancor più difficoltoso, per le classi dirigenti di molti paesi d'origine, l'elaborazione di una strategia realistica per affrontare le conseguenze dell'emigrazione ormai stabile di porzioni rilevanti della propria popolazione nazionale). Né tali conseguenze hanno toccato solo gli Stati d'origine: diversi dei numerosi fallimenti conosciuti dalle politiche d'integrazione negli ultimi decenni hanno origine nell'aver sottovalutato (o al contrario sopravvalutato) il peso delle connessioni e degli interessi che legano le comunità emigrate ai loro paesi d'origine. Nel complesso, è quindi indubbio che le analisi sviluppate nei capitoli precedenti abbiano portato alla luce molti limiti intrinseci degli approcci unilateralisti al governo dei flussi migratori, sia per quanto riguarda le politiche degli ingressi sia per quanto riguarda le politiche dell'integrazione. Le analisi precedenti hanno inoltre sottolineato l'importanza di quelle tendenze nell'attuale politica europea che cercano di passare dalla ricerca della cooperazione con i paesi d'origine in chiave puramente repressiva ad una prospettiva più estesa (nella terminologia ormai prevalente all'interno delle istituzioni europee si parla di "approccio integrato", "*comprehensive approach*") e più autenticamente negoziale. In linea con le analisi sviluppate nelle pagine precedenti, le prossime pagine sono dedicate ad affrontare alcuni nodi cruciali da tenere presente per lo sviluppo di un'eventuale ricerca di spazi negoziali con i paesi d'origine al fine di impostare politiche migratorie condivise.

90. E' indubbio il che superamento della visione degli stranieri come una presenza temporanea e congiunturale a favore di una loro accettazione come residenti di lungo periodo comportava un cambiamento non facile e piuttosto radicale delle politiche dell'insediamento (Castles et al. 1984). Tuttavia, in molti paesi la chiusura di una fase nella quale spesso anche le condizioni d'insediamento venivano negoziate con i paesi d'origine ha spesso dato luogo all'adozione di politiche unilaterali, piuttosto che alla ricerca di un quadro negoziale diversamente orientato.

Prima di procedere, tuttavia, è necessario specificare che né le analisi precedenti né le riflessioni di *policy* successive sono orientate da un desiderio di proporre un ritorno al regime di regolazione dominante nel periodo precedente l'adozione delle politiche di stop. Una tale proposta sarebbe del tutto irrealistica, dati i cambiamenti economici e geopolitici avvenuti nel frattempo. Anche qualora ciò fosse praticabile, inoltre, non va dimenticato che quel regime di regolazione bilaterale aveva origine e ragion d'essere in un regime geopolitico fortemente asimmetrico, che contribuiva a sua volta a riprodurre. Tale regime, inoltre - mirando a sostituire e non ad integrare il riconoscimento dei diritti individuali degli immigrati - generava inevitabilmente trattamenti differenziali e violazioni dei diritti umani degli stessi migranti sia in fase di selezione sia in fase di insediamento (Sayad 1999). Secondo le analisi sin qui sviluppate, la ricerca attuale di una prospettiva negoziata di governo dei flussi migratori deve prendere le mosse sia da una valutazione realistica dell'attuale sistema migratorio (e delle interdipendenze da questo generate), sia dal riconoscimento dei diritti e dell'autonomia d'azione degli stessi migranti nei confronti delle politiche sia degli Stati di destinazione sia d'approdo.

3.1. Tra aumento del grado di controllo ed aspirazione alla discrezionalità

Come si è visto nei capitoli precedenti, l'instaurarsi di un processo migratorio solleva problemi cruciali per le *élites* sia dei paesi d'origine sia dei paesi di destinazione. Al di là di ogni singolo specifico "problema", lo strutturarsi di un flusso migratorio rappresenta, per i decisori di ambedue i contesti, un processo denso di incognite, dove molti dei meccanismi che lo determinano e lo alimentano sfuggono in misura maggiore o minore agli usuali strumenti di controllo connessi alla sovranità degli Stati (Amersfoort 1996; Hollifield 1999). Lo stesso può dirsi degli impatti a medio e lungo termine del processo migratorio sulle società coinvolte: si tratta di processi ad alta contingenza, che si definiscono in riferimento ad una pluralità di attori, solo alcuni dei quali attivi nel dominio di descrizione di ciascun sistema politico. Le migrazioni, in altre parole, portano spesso alla luce in modo particolarmente intenso il carattere vincolato e contingente della decisione politica negli Stati democratici (Soysal 1994; Sassen 1999). Dato che la definizione dei limiti del sistema politico non è istituzionalizzata all'interno dello stesso sistema politico (Luhmann 1990), fenomeni come le migrazioni vengono percepiti dai decisori come processi intrinsecamente rischiosi, non tanto per il loro assetto politico specifico quanto per la loro pretesa generalizzata di controllo⁹¹. E'

91. L'elemento che esprime meglio questa difficoltà strutturale si rintraccia nella difficoltà, da parte dei sistemi politici (e di molti dei loro osservatori), di accettare e tematizzare operativamente il carattere vincolato delle decisioni di politica migratoria. Ogni volta che le decisioni in tema migratorio incontrano questi limiti, infatti, essi vengono

questa configurazione decisionale che rende le *élites* politiche dei paesi coinvolti particolarmente sensibili a strategie migratorie orientate, da un lato, ad aumentare il più possibile le aree di controllo e le potenzialità d'intervento sul fenomeno e, dall'altro, a cercare di recuperare il più possibile margini di discrezionalità decisionale. Il problema, tuttavia, è che questi obiettivi sono solo apparentemente compatibili: in presenza di un fenomeno transnazionale: *la possibilità di espandere le aree di controllo riducendo i margini di contingenza può essere conseguito soltanto sacrificando margini di discrezionalità* (Mahler 1999; Sciortino 2000). Dato che un ampio numero dei meccanismi fondamentali di un sistema migratorio avviene letteralmente al di fuori del territorio sul quale uno Stato può avanzare pretese di sovranità, l'unico modo di ridurre le contingenze ed aumentare le aree di controllo sul fenomeno consiste nel negoziare con altri Stati regimi di regolazione capaci di operare in modo prevedibile su territori statualmente distinti; ma tale negoziazione non può essere perseguita in assenza di una disponibilità a ridurre la propria discrezionalità potenziale (e qui risiede l'errore frequentemente commesso dai governi europei nel corso degli anni '90)⁹². Tale incremento di controllo, proprio perché richiede il coordinamento con i paesi d'emigrazione (e in misura crescente, di transito) non può avere successo senza una negoziazione realistica che tenga conto degli interessi e delle tendenze di sviluppo di quei paesi.

3.2. Prospettive di gestione negoziata: alcuni nodi per le policies

Nella prospettiva teorica che abbiamo appena riassunto, le indicazioni di *policy* che possono scaturire dalle analisi contenute nei paragrafi precedenti si riferiscono a tre aree cruciali (ma non esaustive) nell'impostazione delle politiche migratorie:

- a) la presenza di eventuali aree di conflitto tra gli interessi dei paesi d'origine e quelli dei paesi d'insediamento,
- b) l'identificazione del livello istituzionale al quale condurre la ricerca di un quadro negoziale
- c) e l'opportunità o meno di integrare la politica migratoria con la cooperazione allo sviluppo.

percepiti come prova di una crisi strutturale, di un tracollo, invece di essere visti in modo equilibrato come la definizione di uno spazio d'azione che mantiene – come peraltro tutte le forme di organizzazione sociale - una coerenza all'interno di determinati parametri (Cornelius et al. 1994; Weil 2000).

92. Si potrebbe dire che tale *trade-off* tra capacità di controllo e discrezionalità statale è in realtà un *trade-off* tra capacità di controllo empirica e una discrezionalità sostanzialmente simbolica. Anche nei casi – come quello europeo negli ultimi due decenni – di sostanziale unilateralismo, le politiche migratorie europee sono risultate infatti pesantemente condizionate dai processi di coordinamento europeo (Pastore 2000), dal regime di *embedded liberalism* internazionale (Hollifield 1996; Joppke 1998) e dalle esigenze dei sistemi economici (Sassen 1999). Anche in assenza di regimi di regolazione con i paesi d'origine, in altre parole, gli Stati liberali conoscono forti limiti alla propria discrezionalità d'azione. Occorre tuttavia sottolineare che l'assenza di discrezionalità assoluta non implica un'assenza di capacità discrezionali: nonostante molte profezie di sventura, gli Stati europei hanno dimostrato di essere in grado di

a) Per quanto riguarda il primo punto, le analisi condotte nei capitoli precedenti dimostrano ampiamente come le differenze a livello di obiettivi tra politiche dell'emigrazione e politiche dell'immigrazione siano molto minori di quanto non si possa ritenere a prima vista. Nell'attuale regime internazionale - tuttora legato per diversi aspetti essenziali al modello westphaliano, nonostante le diffuse pretese accademiche di un suo definitivo superamento - tutti gli Stati hanno un interesse verso il mantenimento di un grado di controllo sugli spostamenti di popolazione, verso ciò che viene descritto nei documenti ufficiali come *an orderly migration* (Abella and Lonnroth 1995). Con questo termine si intende un vasto raggio di possibilità d'intervento che variano dalla richiesta minima di essere informati dello spostamento dei propri cittadini a complessi interventi in campo fiscale o educativo. Per quanto l'esigenza di una migrazione ordinata sia sentita in modo particolarmente intenso nei paesi d'emigrazione - che scontano sia l'asimmetria di potere con i paesi d'insediamento sia l'esistenza di un regime internazionale che scoraggia le politiche restrittive dell'emigrazione - tale esigenza è in crescita anche nei paesi d'insediamento, man mano che l'ortodossia restrittiva dell'immigrazione zero diviene sempre meno convincente e si avverte la necessità di una politica attiva degli ingressi che sostituisca la *back door* dell'ingresso irregolare (Commissione delle comunità europee 2000). Si può dire quindi che per i decisori di ambedue gli Stati un accordo negoziato è preferibile all'assenza di accordi. Ciò detto, vi sono due potenziali aree d'intervento dove questa tendenza generale potrebbe non essere effettiva: la gestione dei flussi migratori irregolari, per quanto riguarda le politiche dell'ingresso, e il mantenimento di legami simbolici e culturali con implicazioni politiche, per quanto riguarda le politiche d'integrazione. Anche in questi campi, tuttavia, le analisi condotte nei capitoli precedenti sembrano restringere sensibilmente le aree di difficile negoziazione. *In nessuno Stato di emigrazione, infatti, sembra esistere una preferenza per le migrazioni irregolari rispetto a quelle regolari*: al più, si registra una comprensibile tolleranza verso queste ultime qualora esse vengano viste come un'alternativa al nulla (Belguendouz 1998; Santo Tomas 1998). Come si è visto nel primo capitolo, infatti, le migrazioni irregolari sono una sfida alla sovranità non soltanto degli Stati d'insediamento, ma anche degli Stati d'emigrazione. Per quanto riguarda il mantenimento di legami con la madrepatria, inoltre, si può osservare allo stesso modo come esista una notevole mole di evidenza scientifica che - contrariamente a molto senso comune - dimostra come *il mantenimento di legami con i paesi d'origine non sia incompatibile, e di fatto spesso nemmeno in tensione, con una lealtà ragionevole ai paesi d'insediamento* (Tribalat 1995; de la Garza et al. 1996; Alba R. and Nee V. 1997; Gans 1997). E ciò a maggior ragione se la ricerca di una prospettiva negoziata avviene all'interno, e non in sostituzione, del regime di *embedded liberalism* (Dewitte 1999). Le analisi condotte, in altre

mantenere un grado di controllo relativo, spesso molto superiore a quanto venga riconosciuto nelle opinioni pubbliche,

parole, non portano a concludere che i tentativi di ricercare una soluzione negoziata siano facili o di sicuro successo: ma forniscono elementi per ritenere che qualora condotti in modo globale, e con una sufficiente consapevolezza degli interessi della controparte, non vi siano motivi per predirne il fallimento sulla base di conflitti d'interesse insormontabili⁹³. Sotto questo profilo, per quanto riguarda l'Italia, l'indicazione di *policy* più rilevante è quella di intensificare gli sforzi compiuti negli ultimi anni per stabilire accordi con i paesi mediterranei maggiormente coinvolti nel sistema migratorio che coinvolge l'Italia. Si tratta di estendere il numero di questi paesi, di rendere più sistematica e trasparente il regime negoziale, allargando lo spettro delle tematiche affrontate congiuntamente e dei campi d'intervento coordinato.

b) Un secondo nodo da sciogliere riguarda il livello istituzionale al quale perseguire tali sforzi. Il sistema di regolazione europeo pre-1973 era basato sostanzialmente su accordi bilaterali tra due singoli Stati, dove i paesi che richiedevano manodopera non solo non ricercavano un coordinamento reciproco, ma anzi operavano spesso in chiara competizione fra loro. La crescita dei processi di coordinamento europeo ha sicuramente cambiato in misura determinante tale situazione. Un processo di negoziazione su base europea apparirebbe quindi preferibile sotto molti aspetti: da un lato, esso sarebbe in grado di tenere conto del fatto che nessun paese d'emigrazione registra oggi flussi migratori diretti a un singolo paese europeo; dall'altro, renderebbe più semplice comporre un quadro di benefici negoziali credibili per ammontare e qualità. Non va dimenticato, infine, che molte dimensioni di un ipotetico quadro negoziale sono già oggi regolate a livello europeo. Non è quindi pensabile di perseguire una strategia negoziale se non all'interno del quadro delle politiche migratorie europee. Allo stesso tempo, giova ricordare che i tentativi sin qui esperiti di giungere ad una concertazione regionale per quanto riguarda il Mediterraneo – l'area che interessa maggiormente l'Italia – sono sostanzialmente falliti (Pastore 2001) e che nelle difficoltà di coordinamento europeo in materia migratoria gioca un ruolo non trascurabile la struttura profondamente diversa dei sistemi migratori che coinvolgono i diversi paesi europei (Sciortino 2001). Un'eventuale ricerca di un quadro negoziale sembrerebbe quindi sicuramente richiedere, da un lato, il sostegno critico ai tentativi a livello europeo di giungere ad un'impostazione integrata per quanto riguarda la politica migratoria – a partire ad esempio dall'esperienza del Gruppo ad alto livello su asilo e migrazioni (più noto con l'acronimo inglese, HLWG) – agendo al fine di farli

quantomeno sulle dimensioni dei movimenti di popolazione (Weil 2000) (Sciortino 1999).

93. Il caso forse più "intrattabile" di gestione migratoria negoziata, dal punto di vista di uno Stato liberale, è quello di un flusso migratorio proveniente da uno Stato autoritario che discrimina i propri cittadini nelle possibilità migratorie o tende ad esercitare un grado di "spionaggio" dei propri cittadini all'estero in forme tali da violare i loro diritti (per come questi sono definiti dallo Stato liberale d'insediamento). In questi casi, le possibilità di gestione negoziale sono fortemente problematiche. In questo tipo di situazioni, nulla di quanto scritto in questo rapporto è valido, dato che tali flussi dovrebbero essere considerati come flussi di rifugiati, ai quali applicare forme di politica migratoria per

evolvere verso una prospettiva ragionevolmente negoziale. Dall'altro, di sperimentare modelli di negoziazione bilaterale, quali quelli registrati negli ultimi anni in Italia e Spagna, e multilaterale secondo un modello incrementale.

c) Un ultimo nodo riguarda le possibili relazioni tra i tentativi di giungere ad un regime negoziato di gestione dei flussi migratori e politiche di cooperazione allo sviluppo. I tentativi di integrare politiche migratorie e politiche di cooperazione allo sviluppo non sono affatto nuovi nella storia dei sistemi migratori europei. Come si è visto nel secondo capitolo, una lunga storia si registra anche per quanto riguarda l'uso della cooperazione allo sviluppo per favorire il ritorno 'volontario' degli immigrati. La valutazione da parte degli studiosi dei tentativi esperiti negli ultimi due decenni è complessivamente negativa: i tentativi di integrazione tra politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo vengono visti sostanzialmente come un tentativo piuttosto maldestro di "coprire" le strategie restrittive, mentre gli schemi di rimpatrio volontario vengono giudicati un tentativo, piuttosto maldestro anch'esso, di ritardare la presa di coscienza del carattere strutturale della presenza straniera⁹⁴. Questo giudizio storico-empirico sugli esperimenti compiuti sinora non deve, tuttavia, essere necessariamente esteso all'idea stessa di creare e valorizzare sinergie tra politica migratoria e cooperazione allo sviluppo. Non si deve infatti dimenticare che i tentativi a cui si è fatto cenno furono condotti all'interno di una prospettiva sostanzialmente unilateralista, ed in un momento storico nel quale i principali paesi d'emigrazione vedevano nel rientro di un largo numero di cittadini emigrati da un periodo di tempo relativamente breve un problema significativo per il loro mercato del lavoro. Sulla base delle analisi condotte, non vi è al contrario nessun motivo di ritenere che una negoziazione integrata tra paesi d'origine e paesi d'emigrazione – che tenga conto degli intrecci tra sistema migratorio e sviluppo – sia necessariamente sempre condannata al fallimento. Al contrario, si può sostenere che un'adeguata politica integrata potrebbe trasformare la dimensione transnazionale degli attuali sistemi migratori – la loro costruzione di un territorio circolatorio (Tarrius 1995)- in una risorsa importante per lo sviluppo sia degli Stati d'origine sia degli Stati d'arrivo. E' sufficiente pensare all'importanza dei circuiti commerciali transnazionali che scaturiscono dai flussi migratori (Tarrius 1995; Colombo 1998; Riccio 2001b; Riccio 2001c) per rendersi conto dell'esistenza di uno spazio non trascurabile per politiche capaci di intrecciare più strettamente governo dei flussi migratori e politiche di sviluppo. Tali circuiti, attualmente in larga parte informali, potrebbero essere facilmente portati alla luce e sostenuti con interventi finanziari ed amministrativi minimi. Allo stesso modo, è possibile pensare a politiche del rimpatrio volontario volte non tanto a facilitare l'"allontanamento" di quote significative di migranti (obiettivo piuttosto

definizione non negoziate e non negoziabili con i paesi d'origine. Ciò non toglie che, empiricamente, molti Stati liberali hanno definito e promosso accordi con paesi d'origine di questo tipo.

irrealistico e quasi sempre controproducente) quanto piuttosto ad utilizzare in chiave di sviluppo processi comunque presenti nel sistema migratorio. Si potrebbe ad esempio sostenere la *possibilità* del ritorno, impostando un regime di visti agevolato per stranieri residenti interessati a trascorrere periodi anche lunghi nel paese d'origine, senza per questo perdere la titolarità del diritto di ingresso e permanenza nel paese d'insediamento. Si tratta in altre parole di mantenere tali tentativi all'interno di un quadro di aspettative realistico – sia per quanto riguarda l'impatto potenziale ed le dimensioni della popolazione straniera che potrebbe essere coinvolta, sia con riferimento agli obiettivi di lungo periodo – e di impostarli in modo tale che operino a favore, piuttosto che contro, le dinamiche del sistema migratorio sul quale si vuole intervenire.

94. Per quanto riguarda i tentativi francesi, si veda (Weil 1991) e (Hollifield 1992), per l'Olanda, si veda (Amersfoort H. e Penninx R. 1994; Doormernik et al. 1997); per la Repubblica Federale Tedesca, (Martin 1998; Thranhardt 1999).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Abada, K. – Geisser, V., 1993, *Algérie. Dépolitisation de la question de l'émigration et inquiétudes multiples*, in Geisser, V. – Lorcerie, F. et Al., 1993, p. 796 ss.

Abella, M. I. and K. J. Lonnroth. 1995. *Orderly International Migration of Workers and Incentives to Stay - Options for Emigration Countries*. Geneva: International Labour Office.

Alba, R. 1990. *Ethnic Identity: The Transformation of White America*. New Haven: Yale University Press.

Alba R. and Nee V. 1997. "Rethinking Assimilation for a New Era of Immigration." *International Migration Review* 31(4):826-74.

Aluffi Beck-Peccoz, R., 1990, *La modernizzazione del diritto di famiglia nei paesi arabi*, Giuffrè, Milano

Aluffi Beck-Peccoz, R., 1997, *Introduzione*, in Aluffi Beck-Peccoz, a cura di, 1997

Aluffi Beck-Peccoz, R., a cura di, 1997, *Le leggi del diritto di famiglia negli stati arabi del Nord-Africa*, Dossier Mondo Islamico 4, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

Ambrosini, M. 1999. *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*. Milano: Feltrinelli.

Amersfoort, H. 1996. "Migration: The Limits of Governmental Control." *New Community* 22:243-57.

Amersfoort H. e Penninx R. 1994. "Regulating Migration in Europe: The Dutch Experience, 1960-1992." *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 534:133-46.

Amin, R. 1998. "Enhancing the Capabilities of Emigration Countries to Protect Men and Women Destined for Low Skilled Employment. The Case of Bangladesh." *Technical Symposium on International Migration and Development* (The Hague, Netherlands,)United Nations ACC Task Force on Basic Social Services for All.

Amrani, B., 1994, *Année 1993-1994. Evénements marquants*, in Basfao, K. – Taarji, H., a cura di, 1994, p. 566 ss.

Anderson, B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londra: Verso.

———. 1998. *The Spectre of Comparisons: Nationalism, South-East Asia and the World*. London: Verso.

Ardittis, S., 1984, *Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: les programmes multilatéraux du PNUD et du CIM*, MIG WP 17 F, Organizzazione Internazionale per il Lavoro, Ginevra.

Arnold, F., 1992, *The contribution of remittances to economic and social development*, in Kritiz, M. – Lim, A. – Zlotnik, A., a cura di, «International Migration Systems: A Global Approach, Clarendon Press, New York.

Baines, D. 1995. *Emigration From Europe, 1815-1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

Balfour, R. - Einaudi, L. – Pastore, F. - Rizzotti, L., 2001, *L'impatto dell'allargamento sui movimenti di popolazione*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Economici, a cura di, «Allargamento a Est dell'Unione europea: sfide e opportunità per l'Italia», Roma

Basfao, K. – Taarji, H., a cura di, 1994, *L'Annuaire de l'Emigration*, opera pubblicata con il sostegno della Fondazione Hassan II per i marocchini residenti all'estero, Rabat

Belguendouz, A. K., 1998, *Enhancing the Capabilities of Emigration Countries to Protect Men and Women Destined for Low-Skilled Employment. The Case of Morocco*, paper presentato al «Technical Symposium on International Migration and Development», L'Aia, 29 giugno-3 luglio 1998, United Nations ACC Task Force on Basic Social Services for All – Working Group on International Migration, Paper No. VI/3

Beth, F., B. Ash, and S. Reichmann. 1993. *Emigration and Its Impact on the Sending Countries*. Santa Monica: Rand Corporation.

Bourdieu, P. 1999. "Préface." Pp. 15-21 in *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, A. Sayad. Parigi: Seuil.

Bourdieu, P. 2000. "Pour Abdelmalek Sayad." *Annuaire de l'Afrique du Nord* 38.

Brettell, C. B. and J. F. Hollifield. 2000. "Migration Theory. Talking Across the Disciplines." Pp. 1-27 in *Migration Theory. Talking Across the Disciplines*, C. B. Brettell, J.F. Hollifield ed. New York: Routledge.

Brochmann, G. 1990. *The Middle East Avenue*. Oslo: Institute for Social Research.

———. 1994. "Immigration Policies in Europe. Control of Democracy or Democracy Out of Control?" *XIII World Congress of Sociology* (Bielefeld, July 1994).

———. 1996. *European Integration and Immigration From Third Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

Brochmann, G and T. Hammar. 1999. *Mechanisms of Immigration Control*. Oxford: Berg.

Brubaker, R. 1996. *Nationalism Reframed*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bruneau, M. 1994. "Espaces et territoires de diasporas." *L'Espace Géographique* 23:5-18.

Campiglio, C., 2000, *Famiglia e diritto islamico. Profili internazional-privatistici*, in S. Ferrari, a cura di, 2000, p. 175 ss.

Canistrato, P. – Rosoli, G., 1979, *Fascist Emigration Policy in the 1920s: an Interpretative Framework*, in «International Migration Review», vol. 13, n. 4.

Castles, S., Booth H., and T. Wallace. 1984. *Here for Good. Europe's New Ethnic Minorities*. Londra: Pluto Press.

Castles, S. and G. Kosack. 1973. *Immigrant Workers and Class Structures in Western Europe*. Londra: Oxford University Press.

Centlivres, P. 2000. "Portée et limites de la notion de diaspora." *Cahiers D'Études Sur Le Méditerranée Orientale Et Le Monde Turco-Iranien*(30):5-12.

Centro Studi Emigrazione Roma (CSER), 1988, *Profilo statistico dell'emigrazione italiana nell'ultimo quarantennio*, Rapporto elaborato per la Seconda Conferenza Nazionale dell'Emigrazione, Fratelli Palombi Editori, Roma.

Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), 2000, *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani*, ricerca coordinata da A. Stocchiero per conto della Compagnia di San Paolo e della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Working paper* n. 9, Dipartimento per gli affari sociali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma.

Cinar, D., A. Gachter, and H. Waldrauch. 2000. "Introduction: Approaches to Migrants in an Irregular Situation." Pp. 9-28 in *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*,

Cinar D.; Gachter A.; Waldrauch H. ed. Vienna: European centre for social welfare policy and research.

Cohen, R. 1996. "Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers." *International Affairs* 72(3):507-20.

Collinson, S. 1996. *Shore to Shore. The Polics of Migration in Euro-Maghreb Relations*. London: The Royal Institute of International Affairs.

Colombo, A. 1998. *Etnografia di un'economia clandestina. Immigrati algerini a Milano*. Bologna: Il Mulino.

Commissione delle Comunità europee. 1994. *Una politica mediterranea più incisiva per L'Unione Europea*, Bruxelles: COM(94)427.

Commissione delle comunità europee. 2000. *Comunicazione della Commissione Al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione*. Bruxelles: COM (2000) 757.

Consiglio d'Europa, 2000, *Diversity and Cohesion. New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*, rapporto a cura di Jan Niessen, direttore del Migration Policy Group, in collaborazione con la European Cultural Foundation, Council of Europe Publishing, Strasburgo

Cornelius, W., P. L. Martin, and J. F. Hollifield. 1994. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

Del Mare, A., 1951, *Buona fortuna emigrante!*, Arti Grafiche Artigianelli, Milano

de la Garza, R., A. Falcon, and F. C. Garcia. 1996. "Will the Real American Please Stand Up: Anglo and Mexican-American Support of Core American Political Values ." *American Journal of Political Science* 40(2):335-51.

Dewitte, P. 1999. *Immigration et intégration. L'état des savoirs*. Paris: l'Harmattan.

Diaz-Briquets, S. – Perez-Lopez, J., 1997, *Refugees remittances: conceptual issues and the Cuban and Nicaraguan experiences*, in «International Migration Review», vol. 31, n. 2: 411-447.

Di Gesù, C. 2001. "Le maggiori tematiche dell'emigrazione italiana dalla fine degli anni '80 a oggi." *Affari Sociali Internazionali* 28(4):11-40.

Doormernik, J., H. Amersfoort, and R. Penninx. 1997. *A Migration Policy for the Future*. Bruxelles: Migration Policy Group.

Escobar-Latapì, A. "Enhancing the Capabilities of Emigration Countries to Protect Men and Women Destined for Low Skilled Employment. The Case of Mexico." *Technical Symposium on International Migration and Development* (The Hague, Netherlands,)United Nations ACC Task Force on Basic Social Services for All.

Fassman, H. and R. Munz. 1995. "European East-West Migration 1945-1992." Pp. 470-480 in *The Cambridge Survey of World Migration*, R. Cohen ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Favell, A. 1999. *Integration Policy and Integration Research: a Critique of Current Cross-National and Comparative Approaches*. Brighton: Sussex Centre for migration research.

Favero, L. - Tassello, G., 1978, *Cent'anni di emigrazione italiana (1876-1976)*, in Rosoli G., a cura di, «Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976», Centro Studi Emigrazione, Roma.

Fawcett, J. T. 1989. "Networks, Linkages and Migration System." *International Migration Review* 23(3):671-80.

Fellat, F. M., 1995, *Les scientifiques marocains à l'étranger*, in «Studi Emigrazione/Etudes Migrations», XXXII, n. 117, p. 200 ss.

———. 1996, *Le Maroc et son émigration*, in «Annuaire de l'Afrique du Nord», tomo XXXIV, 1995, CNRS Editions, Parigi, pp. 981-992

Ferrari, S., a cura di, 1996, *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, Il Mulino, Bologna

Ferrari, S., a cura di, 2000, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna

Findlay, A., 1990, *A migration channels approach to the study of high level manpower movements: a theoretical perspective*, in «International Migration», vol. 28, n. 1.

Flory, M., 1977, *Accords de main d'oeuvre et modèle de développement*, in «Hommes et Migrations», n° 919, 15 gennaio 1977, 28°anno, p. 4 ss.

Fondazione Cariplo-Ismu. 1997. *Secondo Rapporto Sulle Migrazioni*. Milano: FrancoAngeli.

- Freeman, G. 1979. *Immigration Labor and Racial Conflict in Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1994. "Can Liberal States Control Unwanted Immigration?" *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 534:17-30.
- . 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." *International Migration Review* 29(4):881-902.
- . 1998. *Toward a Theory of the Domestic Politics of International Migration in Western Nations*. South Bend, Ind: The Nanonic Institute, University of Notre Dame.
- Gabaccia, D. R. 2000. *Italy's Many Diasporas*. London: UCL Press.
- Gans, H. J. 1997. "Toward a Reconciliation of "Assimilation" and "Pluralism": the Interplay of Acculturation and Ethnic Retention." *International Migration Review* 31(4):875-92.
- Geisser, V., 1993, *Maroc. Une nouvelle définition de la marocanité*, in Lorcerie, F. – Geisser et Al., 1993, p. 803 ss.
- Geisser, V., 2000, a cura di, *Diplômés Maghrebins d'ici et d'ailleurs. Trajectoires sociales et itinéraires migratoires*, Collection «Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord», CNRS Editions, Parigi.
- Geisser, V. – Ben Sedrine, S., 2000, *Les diplômés Tunisiens à l'étranger. Analyse des profils sociologiques et des projets de retour*, in V. Geisser, a cura di, 2000.
- Geisser, V. - Lorcerie, F. et Al., 1993, *Maghrébins en Europe*, in «Annuaire de l'Afrique du Nord», tomo XXXII, Edizioni Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Parigi
- Ghosh, B., a cura di, 2000a, *Return Migration. Journey of Hope or Despair?*, Nazioni Unite – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Ginevra.
- Ghosh, B., 2000b, *Return Migration: Reshaping Policy Approaches*, in B. Ghosh, a cura di, 2000a, pp. 181-226.
- Golini, A., Strozza, S., Amato, F., 2001, *Un sistema di indicatori di integrazione: primo tentativo di costruzione*, in Zincone, G., 2001
- Gritti, R., 2001, *La politica italiana e l'islam*, in Gritti - Allam, a cura di, 2001
- Gritti, R. - Allam, M., a cura di, 2001, *Islam, Italia. Chi sono e cosa pensano i musulmani che vivono tra noi*, Guerini e Associati, Milano
- Gubert, R. 1995. *Culture e sviluppo. Un'indagine sugli immigrati italiani e tedeschi nel Brasile meridionale*. Milano: FrancoAngeli.
- Hailbronner, K., D. Martin, and H. Motomura. 1998. *Immigration Controls: The Search For Workable Policies in Germany and the United States*. Oxford: Berghahn.

- Hammar, T. 1985. *European Immigration Policy. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1990. *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of Intentional Migrations*. Avebury: Adelshot.
- Hammar, T., G. Brochmann, K. Tamas, and T. Faist. 1997. *International Migration, Immobility and Development*. Oxford: Berg.
- Hannerz, U. 1996. *Transnational Connections*. Londra: Routledge.
- Henry, J.-R., 1986, *La souveraineté résiduelle des pays d'émigration*, in Aa.Vv., «Le droit et les immigrés», Edisud, Aix-en-Provence
- Hirschmann, A. 1978. "Exit, Voice and the State." *World Politics* 31(1):90-107.
- Hollifield, J. F. 1992. *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1996. "The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model." Pp. 367-402 in *Migration, Ethnizität, Konflikt*, K. Bade ed. Osnabruck: Universitatverlag Rasch.
- . 1998. "Migration, Trade and the Nation State: The Myth of Globalization" [Web Page]. Accessed 1999. Available at <http://migration.ucdavis.edu/mm21/jim.html>.
- . 1999. "The Politics of International Migration." *Jahrbuch Migration* 9:21-76.
- Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North American and Australia. 1994. *Working Paper on Readmission Agreement*. Ginevra: ICG.
- Istituto nazionale della previdenza sociale. 1998. *L'Inps oltre confine*. Roma: Inps.
- Jaouani, A., 2001, *De l'émigration à l'intégration*, relazione presentata al seminario «La migration tunisienne en Europe: enjeux actuels et futurs», Organizzazione Internazionale per le Migrazioni – Ministero per gli Affari Sociali della Repubblica di Tunisia, Tunisi 19-21 settembre 2001.
- Joppke, C. 1998. "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration." *World Politics* 50(2):266-93.
- Joppke, C. 1999. *The Domestic Legal Sources of Immigrants Rights: The United States, Germany and the European Union*. Firenze: EUI working paper SPS n. 99/3.
- Keely, C. – Nga Tran, B., 1989, *Remittances from labour migration: evaluations, performances and implications*, in «International Migration Review», vol. 12, n. 3.
- King C. and Melvin N.J., 2000. "Diaspora Politics." *International Security* 24(3), inverno 1999-2000:108-38.
- King, R., *Generalizations from the History of Return Migration*, in B. Ghosh, a cura di, 2000a.

- Koser, K., *Return, Readmission and Reintegration: Changing Agendas, Policy Frameworks and Operational Programmes*, in B. Ghosh, a cura di, 2000a, pp. 57-99.
- Kubat, D. 1993. *The Politics of Migration Policies*. New York: Center for Migration Studies.
- Liauzu, C. 1996. *Histoire des migrations en Méditerranée occidentale*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Livi-Bacci, M. 1998. *Storia minima della popolazione del mondo*. Bologna: Il Mulino.
- L. T., 2001, *Bank Al Amal, une institution à repenser*, in «La Vie Economique», versione *on-line*, n. 4104, 9-15 febbraio 2001, www.marocnet.net.ma/ve4104/p22.html , consultato il 5 ottobre 2001.
- Lowell, B. L. – Findlay, A. M., 2001, *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses. Final Draft Synthesis Report*, rapporto conclusivo del progetto denominato “Skilled Labour Migration (the ‘Brain Drain’) from Developing Countries: Analysis of Impact and Policy Issues”, Organizzazione Internazionale per il Lavoro (OIL) & Department for International Development (DFID) del Regno Unito, Ginevra.
- Lucas, R. 1981. "International Migration: Economic Causes, Consequences and Evaluation." *Global Trends in Migration*, M. Kitz and al. ed. Staten Island: Center for Migration Studies.
- Lucassen, J. 1996. *The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)*. Amsterdam: mimeo.
- Lucassen, L. 1987. *Migrant Labor in Europe 1600-1900*. Wolfboro: Beckemann.
- Luhmann, N. 1982. "Territorial Borders As System Boundaries." Pp. 235-71 in *Cooperation and Conflict in Border Areas*, R. Strassoldo; G. Delli Zotti ed. Milano: F. Angeli.
- . 1990. *Political Theory in the Welfare State*. Berlino: Walter de Gruyter.
- Mackie, G. 1995. "Frustration and Preference Change in International Migration." *Archives Europeenes De Sociologie* 36:185-208.
- Mahler, S. J. 1999. "Vested in Migration: Salvadorans Challenge Restrictionist Policies." Pp. 157-73 in *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?*, M.J. Castro ed. Miami: North-South Center Press.
- Marie, C. V. 1988. "Entre économie et politique: Le ‘clandestin’ une figure sociale à géométrie variable." *Pouvoirs* 47:45-92.
- Mármora, L., *International Migration Policies and Programmes*, Nazioni Unite - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Ginevra.
- Martin, P. L. 1998. *Germany: Reluctant Country of Immigration*. Baltimora: American Institute for Contemporary German Studies.
- Martin, P., 2001, *Dual Nationals*, in P. Martin, a cura di, «Migration News», vol. 8, n. 1, gennaio 2001, p. 39.

- Massey, D. S. 1999. "Why Does Immigration Occur?" Pp. 21-33 in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Hirschman C.; Kasinitz P.; DeWind J. ed. New York: Russel Sage Foundation.
- Massey, D. S., Arango J., Graeme H., Kouaouci A., Pellegrino A., and Taylor J. E. 1993. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal." *Population and Development Review* 19(3):431-66.
- Massey, D. S. and K. E. Espinosa. 1997. "What's Is Driving Mexico-U.S. Migration? a Theoretical, Empirical and Policy Analysis." *American Journal of Sociology* 102(4):939-99.
- Massey, D. S. and F. Garcia Espana. 1987. "The Social Process of International Migration." *Science* 237:733-38.
- Massey, D. – Parrado, E., 1994, *Migradollars: the remittances and savings of Mexican migrants to the USA*, in «Population Research and Policy Review», n. 13.
- Mazzonis, M. – Naletto, G., 2000, *Migrazioni e banche. Facilitare l'accesso dei migranti ai servizi bancari*, Working Paper, Lunaria Onlus, Roma.
- Melchionda, U., a cura di, 2001, *Inserimento lavorativo e l'integrazione sociale degli albanesi in Italia*, rapporto di ricerca realizzato dalla missione OIM di Roma con il sostegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Fondo Sociale Europeo, bozza provvisoria, Roma.
- Ministero dell'Interno. 2000. *Relazione sui risultati conseguiti attraverso provvedimenti attuativi del documento programmatico riferito al triennio 1998-2000 relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello stato*. Roma: Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. CLXVII n.1.
- Moch, L. P. 1992. *Moving Europeans. Migration in Western Europe Since 1650*. Bloomington: University of Indiana Press.
- Moulier-Boutang, Y. and J. P. Garson. 1984. "Major Obstacles to Control of Irregular Migrations: Prerequisites to Policy." *International Migration Review* 18(3):579-92.
- Natale, M. – Strozza, S., 2001, *Lavoro, reddito e rimesse degli immigrati stranieri in Italia: finalità, progettazione e realizzazione di un'indagine sul campo*, in N. Acocella – E Sonnino, a cura di, «Movimenti di persone e movimenti di capitali in Europa», Roma, in corso di stampa.
- Nitti, F. S. 1888. *L'emigrazione italiana e i suoi avversari* Torino: L. Roux e C.
- O'Byrne D. J. 2001. "On Passports and Border Controls." *Annals of Tourism Research* 28(2):399-416.
- Olsson, L. 1996. "Labor Migration As a Prelude to World War 1." *International Migration Review* 30(4):875-900.
- Organization for economics co-operation and development. 1975. *The Oecd and International Migration*. Paris: Oecd.
- Pastore, F., 1993, *Famiglie immigrate e diritti occidentali. Il diritto di famiglia musulmano in Francia ed in Italia*, in "Rivista di diritto internazionale", n. 1, 1993, pp. 73-117.

- . 1998a. *Conflicts and Migrations. A Case Study on Albania*. Roma: Cespi occasional papers.
- . 1998b. "L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti." *Rivista Di Diritto Internazionale* LXXXI(4):973-94.
- . 1999. "Droit de la nationalité et migrations internationales: le cas italien, in P. Weil – R. Hansen, a cura di, *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Editions La Découverte, Parigi.
- . 2000. "Le rivoluzioni incompiute della politica migratoria europea." *Europa-Europe*: 117-132.
- . 2001a. "La politica migratoria." *L'Italia e La Politica Migratoria*, IAI-ISPI. Bologna: Il Mulino: 263-278.
- . 2001b. "La rotta di Enea. Relazioni euromediterranee e migrazioni." *EuropaEurope*(1): 165-179.
- ., 2001c.
- Pastore, F., P. Romani, e G. Sciortino. 1999. *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone*. Roma: Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati, working paper 5.
- Plender, R. 1972. *International Migration Law*. Leiden: A.W. Sijthoff.
- Portes, A. 1989. "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation." *International Migration Review* 23(3):606-29.
- Presidenza dell'Unione Europea. 1998. *The Austrian Presidency Document on Migration/Asylum/Refugees*. Council 9898/98. Bruxelles: Unione Europea.
- Riccio, B. 2000. "Pregi e limiti dell'approccio transnazionale al fenomeno migratorio." *Etnoantropologia* 9:253-62.
- . 2001a. "Delocalizzazioni temperate." *Parolechiave* 25:173-91.
- . 2001b. "From 'Ethnic Group' to 'Transnational Community'? Senegalese Migrants' Ambivalent Experiences and Multiple Trajectories." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27(4).
- . 2001c. "Senegal Is Our Home: the Anchored Nature of Senegales Transnational Networks." *New Approaches to Migration*, K. Koser, N. Al-Ali ed. London: Routledge.
- Rosoli, G. 1978. *Un secolo d'emigrazione italiana 1876-1976*. Roma: Cser.
- Ruberti, A., 1993, *Evoluzione dei flussi migratori italiani dal dopoguerra a oggi*, in «Affari Sociali Internazionali», n. 2, pp. 123-144.
- Russell, S. S., 1986, *Remittances from international migration: a review in perspective*, in «World Development», vol. 14: 677-696.

Santo Tomas, P. 1998. "Enhancing the Capabilities of Emigration Countries to Protect Men and Women Destined for Low Skilled Employment. The Case of the Philippines." *Technical Symposium on International Migration and Development* (The Hague, Netherlands,). 1998: United Nations ACC Task Force on Basic Social Services for All.

Sassen, S. 1999. "Transnational Economies and National Migration Policies." Pp. 8-32 in *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?*, M.J. Castro ed. Miami: North-South Center Press.

Saxenian, A., 1999, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, Public Policy Institute of California, San Francisco, disponibile sul sito www.ppic.org/publications/PPIC120/PPIC120.pdf/index.html.

Sayad, A. 1999. *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.

Schmitter, B. 1984. "Sending States and Immigrant Minorities: the Case of Italy." *Comparative Studies in Society and History* 26(2):325-34.

Schmitter Heisler, B. 1985. "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination." *International Migration Review* 19(3):469-84.

Sciortino, G. 1993. "L'impatto delle migrazioni sul pensiero riflesso: vecchie e nuove frontiere della ricerca italiana sulle migrazioni." Pp. 234-66 in *Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà*, a cura di A. Ardigò, M. de Bernart, G. Sciortino Milano: FrancoAngeli.

———. 1999. "Le politiche migratorie nel contesto europeo." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1(3).

———. 2000a. *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*. Roma: FrancoAngeli.

———. 2000b. "Toward a Political Sociology of Entry Policies." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26:213-28.

———. 2001. "Le politiche migratorie europee tra convergenza e vincoli strutturali." *EuropaEurope* 10(3):207-18.

Singer, A. and D. S. Massey. 1998. "The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican American." *International Migration Review* 32(3):561-92.

Soysal, J. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Stocchiero, A., 2001, *Migrazioni e partenariati territoriali per l'integrazione euro-mediterranea*, in Stocchiero, A., a cura di, «Dossier Politiche Migratorie e di Cooperazione nel Mediterraneo» elaborato per Club Analisi Strategica Cooperazione Decentrata (ASCOD), presentato in occasione del seminario su «Politiche di cooperazione e politiche migratorie nel Mediterraneo», CeSPI-Fondazione Friedrich Ebert, Ministero degli affari esteri, Roma, 26 Ottobre 2001.

Tarrius, A. 1995. "Territoires Circulatoires Des Entrepreneurs Commerciaux Maghrebins De Marseilles." *Journal Des Anthropologues* 59.

Timmer, A. S. and J. G. Williamson. 1998. "Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions and Globalization Backlash." *Population and Development Review* 24:739-72.

Thranhardt, D. 1999. "Germany's Immigration Policies and Politics." Pp. 29-58 in *Mechanisms of Immigration Control*, G. Brochmann; T. Hammar ed.

Tribalat, M. 1995. *Faire France*. La decouverte: Paris.

United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*, Oxford University Press, New York-Oxford, 2001 (disponibile anche sul sito UNDP: www.undp.org)

Vertovec, S. and R. Cohen, a cura di, 1999. *Migration, Diasporas and Transnationalism*, Cheltenham: Edward Elgar.

Weil, P. 1991. *La France Et Ses Étrangers*. Paris: Calmann-Levy.

———. 2000. "The State Matters. Immigration Policies in Developed Countries." *Migrazioni. Scenari Per Il XXI Secolo* (Roma, 7 Dec) Agenzia romana per la preparazione del giubileo.

Weil, P., 2001, *Populations en mouvement, Etat inerte*, in R. Fauroux, B. Spitz, a cura di, «Notre Etat. Le livre verité de la fonction publique», Robert Laffont, Paris

Weiner, M. 1987. "International Emigration and the Third World." Pp. 173-200 in *Population in an Interacting World*, W. Alonso ed. Cambridge: Harvard University Press.

Zincone, G., 2001, a cura di, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna

Zolberg, A. 1981. "International Migration in Political Perspective." Pp. 3-27 in *Global Trends in Migration*, M.M. Kitz; C. B. Keeley, S. M. Tomasi ed. New York: Center for Migration Studies.

———. 1987. "Wanted but Not Welcome: Alien Labor in Western Development" Pp. 36-73 in *Population in an Interacting World*, W. Alonso ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.

———. 1993. "Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations." Pp. 301-35 in *Social Theory*, P. Bourdieu, S. Coleman ed. Boulder: Westview.

———. 1994. "Changing Sovereignty Games and International Migration." *Indiana Journal of Global Studies* 2(1):<http://www.law.indiana.edu/glsj/vol2/zolberg.html>.

———. 1999. "Matters of State: Theorizing Immigration Policy." Pp. 71-93 in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Hirschman C.; Kasinitz P., DeWind J. ed. New York: Russell Sage Foundation.