



Migrazioni e mobilità: una gestione strategica comune tra Europa e Africa

Position Paper

Progetto “Sviluppare le regioni dell’Africa e dell’Europa”

Taormina Forum, 6-7 Ottobre 2011

- ⇒ Gli eventi nordafricani, modificando le dinamiche migratorie tra Europa-Nord Africa-Africa subsahariana, hanno fatto emergere i limiti delle politiche europee per la gestione di un fenomeno di scala bi-continentale.
- ⇒ La UE deve sfruttare la situazione per adottare una politica migratoria comune che rifletta una strategia di lungo periodo capace di tenere conto dei *trend* economici e demografici mondiali.
- ⇒ La corretta regolazione delle migrazioni Europa-Africa deve passare da una politica *win-win* su scala bi-continentale che preveda la gestione strategica dei flussi migratori, ponendo al centro lo sviluppo economico ed occupazionale dell’Africa.
- ⇒ È necessario mettere a punto nuove proposte operative come la creazione una Agenzia Europea per le Migrazioni a partire dall’evoluzione del FRONTEX.

Realizzato sulla base dei risultati della ricerca condotta per conto della Fondazione Banco di Sicilia da The European House-Ambrosetti con la collaborazione di Comunità di Sant’Egidio.

Gli eventi in atto in Nord Africa hanno rivoluzionato le dinamiche del sistema migratorio tra Europa e Africa, acuendo tensioni sociali e politiche.

Le attuali politiche migratorie europee e africane hanno mostrato una generale inadeguatezza: il blocco “passivo” dell’UE non permette di gestire adeguatamente la mobilità, anche alla luce delle esigenze demografiche ed economiche di medio e lungo periodo; l’Africa è sostanzialmente impreparata alla gestione del fenomeno nella sua complessità.

L’adozione di una politica europea comune per le migrazioni è il passaggio strategico necessario per gestire le emergenze in maniera più efficace e valorizzare la mobilità a livello bi-continentale, anche a beneficio dell’Africa.

Questo documento, partendo dai processi innescati dalle rivoluzioni nordafricane, esamina le dinamiche migratorie euro-africane e le loro implicazioni strategiche, delinea le linee guida per un nuovo approccio per le politiche europee e propone la costituzione di una Agenzia Europea per la Migrazione, evoluzione dell’attuale FRONTEX, quale strumento operativo comunitario.

1. Gli eventi nordafricani hanno rivoluzionato il sistema migratorio “Europa – Nord Africa – Africa subsahariana”

1. Le rivolte e i tumulti che stanno interessando il Nord Africa hanno modificato le dinamiche della mobilità lungo l’asse Europa-Africa, causando tensioni (in particolare in Europa) e ondate migratorie (in particolare in Africa).

2. Dall’inizio della cosiddetta “Primavera Araba” – fine 2010 – ad oggi:

- gli sbarchi sulle coste europee (arrivati per la quasi totalità in Italia) hanno superato le 52.000 unità (dato ad agosto 2011)¹;
- dalla parte africana, la sola guerra in Libia ha provocato la fuoriuscita dal paese di quasi 900.000 persone² (figura 1).

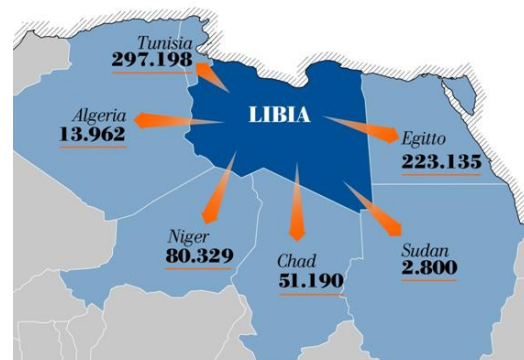


Figura 1 – Focus Libia: impatto sulle migrazioni intra-africane (Fonte: The European House-Ambrosetti su dati Comunità di Sant’Egidio)

3. I flussi hanno avuto impatti strutturali a monte e a valle della catena sistemica “Europa – Nord Africa – Africa subsahariana”.
4. A valle (in Africa) la riconfigurazione in atto ha modificato gli equilibri migratori regionali, aprendo nuove rotte tra i paesi di transito e destinazione e mettendo in moto una trasformazione del profilo migratorio della regione nordafricana e del continente.
5. A monte (lato Europa) gli sbarchi hanno creato tensioni interne ai paesi e a livello comunitario. Questi hanno:
 - rivelato le criticità delle politiche di gestione dell’emergenza, delle strutture di accoglienza e delle procedure di rimpatrio;
 - esacerbato la natura culturale e politica del dibattito sulla questione migratoria in

¹ Fonte: UNHCR.

² Dati Comunità di Sant’Egidio 2011.

Europa, accentuando la paura di una “invasione africana”;

- messo in luce le contraddizioni di politiche migratorie strutturate attorno ad accordi bilaterali di contenimento/blocco dei flussi³;
- fatto emergere tensioni comunitarie per il *burden-sharing* dell'emergenza, mettendo in discussione i pilastri del Trattato di Schengen⁴.

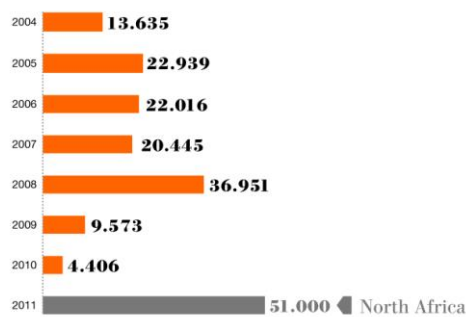


Figura 2 – Migranti sbarcati in Italia all'agosto 2011 (Fonte: The European House-Ambrosetti su dati Ministero dell'Interno e UNHCR)

6. Al confronto della storia, i numeri degli sbarchi in Europa a seguito dei sommovimenti nordafricani sono inferiori alle emergenze del passato⁵. L'interesse suscitato dalla situazione in Nord Africa è più collegato alla strategicità della regione nel circuito migratorio mediterraneo e africano che a considerazioni

³ Ad esempio gli accordi Spagna-Marocco del 2003, le intese siglate con la Tunisia fin dal 2000, e le relazioni Italia Libia tra il 2004 e il 2008. I patti bilaterali menzionati prevedevano controlli da parte dei paesi nordafricani in cambio di aiuti economici (390 milioni alla Tunisia) e investimenti (5 miliardi di euro contrattati tra Gheddafi e il governo italiano con il Trattato di Amicizia Italia Libia).

⁴ Le relazioni tra Francia e Italia hanno risentito di pressioni transfrontaliere, che si sono risolte nella proposta di revisione del Trattato di Schengen. I due paesi hanno scritto una lettera congiunta in cui si propone di diminuire le restrizioni all'adozione di misure di chiusura delle frontiere in caso di emergenza.

⁵ A titolo esemplificativo, si pensi che nei primi mesi di guerra nei Balcani la sola Germania dovette accogliere 350.000 profughi in pochi mesi.

“quantitative”. I processi in atto hanno infatti evidenziato il ruolo svolto negli ultimi vent'anni dal Maghreb come:

- i. ponte per le migrazioni dall'Africa verso l'Europa;
- ii. “cordone di sicurezza” contenitivo di parte dei flussi migratori africani;
- iii. snodo centrale per le migrazioni intra-africane in quanto polo di migrazione interna.

7. La questione migratoria è un tema di interrelazione complessa tra Europa, Nord Africa e Africa subsahariana. L'emergenza in Nord Africa e i suoi impatti sull'Africa mettono in evidenza la necessità per l'Europa di comprendere (e regolare) le interrelazioni tra migrazione, stabilità politica e crescita economica *sul* continente africano.

8. La fluidità della situazione attuale apre l'opportunità per ripensare e riconfigurare – secondo canoni di maggiore efficienza ed convenienza – le politiche migratorie della UE e il rapporto e il ruolo dell'Africa come co-partner del processo.

2. Le migrazioni africane sono un fenomeno continentale con dinamiche complesse e variegate

9. I processi in Nord Africa hanno messo in luce la necessità di comprendere *realmente* le logiche della mobilità interna al continente per valutarne gli ampi e differenziati impatti economici, politici e sociali a livello continentale, europeo ed internazionale.

10. L'Africa ha una **moderata mobilità internazionale a fronte di una elevata mobilità interna**; secondo la Banca Mondiale⁶:

⁶ Le stime delle migrazioni africane soffrono i limiti della mancanza di una base dati accurata a livello

- i migranti di origine africana nel mondo (compresi quelli presenti in Africa e quelli residenti all'estero) sono 30,6 milioni e rappresentano il 3% della popolazione africana;
- i migranti in Africa (compresi gli stranieri residenti sul continente) sono 19 milioni, il 9% della popolazione migrante mondiale.

11. Le migrazioni dall'Africa negli ultimi 20 anni sono cresciute, ma il continente continua ad avere bassi tassi di emigrazione esterna, con la sola eccezione di alcuni paesi, spesso di piccole dimensioni, dove questi sono superiori al 10%⁷.

12. Il continente africano è un “sistema di sistemi migratori regionali”:

- il 53% dei migranti africani totali si muove su rotte intra-continentali (cfr. figura 3);
- l'Africa subsahariana, se isolata dal Nord Africa – regione in cui il 90% dei migranti sceglie di emigrare verso altri continenti – è l'area continentale con la maggiore mobilità interna al mondo (65% dei migranti subsahariani si muove su rotte regionali, contro il 59% dell'Europa e il 55% dell'Asia⁸);
- il 90% dei migranti in Africa occidentale migra verso paesi limitrofi; lo stesso vale per il 65% dei migranti dell'Africa del Sud e per il 50% di quelli dell'Africa Centrale; percentuali inferiori, ma comunque elevate, sono registrate dall'Africa orientale (46,6%) e dal Nord Africa

continentale. I dati di questa sezione sono tratti dalla World Bank Bilateral Migration Matrix 2011.

⁷ Capo Verde, Guinea Equatoriale, Seychelles, Sao Tomé e Principe, Lesotho e Mali. Fonte: Ratha, D. et al.(2011), *Leveraging Migration for Africa*, Banca Mondiale.

⁸ Fonte: World Bank Bilateral Migration Matrix 2011.

(20,6%)⁹.



Figura 3 – Principali rotte delle migrazioni intra-africane (Fonte: The European House-Ambrosetti su dati Banca Mondiale, 2010)

13. Le migrazioni intra-africane sono **fenomeno in costante trasformazione**. Le rotte cambiano seguendo la scia della crescita economica continentale e dei conflitti in corso. Instabilità interna e differenziale di crescita tra stati, costituiscono i due motori fondamentali della mobilità sul continente.

14. Esistono degli “hub” tradizionali per le migrazioni nel continente: Libia, Nigeria, Costa d’Avorio¹⁰, Tanzania e Sud Africa¹¹. Accanto a questi stanno emergendo Paesi che si stanno trasformando in nuovi ricettori:

- *Ghana*, in pochi anni è arrivato ad ospitare 1,8 milioni di migranti, il 7,5% della popolazione totale (la stessa percentuale dell’Italia);
- *Mozambico*, da Paese di storica alta emigrazione verso il Sudafrica (anche per

⁹ Fonte: Shimeles, A. (2010), “*Migration Patterns, Trends and Policy Issues in Africa*”, African Development Bank Group, Working Paper n.119, Dicembre 2010.

¹⁰ Ospita 2,4 milioni di migranti, 11,2% della popolazione.

¹¹ Fonte: Comunità di Sant’Egidio, 2011.

la guerra 1976-1992), oggi, grazie a tassi di crescita dell'economia superiori all'8%¹², attrae sempre più flussi;

- *Marocco*, a partire dalla fine degli anni '90, da paese di transito per i flussi verso l'Europa e ad alta emigrazione, si sta progressivamente trasformando in una meta di destinazione¹³;
- *Gabon*, dal 2008 è considerato uno dei nuovi centri migratori interni (come i continui sbarchi sulle sue coste testimoniano);
- *Kenya*, è particolarmente investito dai flussi dei rifugiati (350.000 secondo stime UNHCR del 2010; con la crisi in atto in Corno d'Africa si prospetta un ulteriore incremento dei flussi).

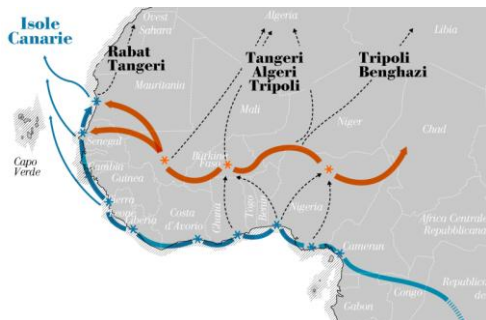


Figura 4 – Migrazioni in Africa Occidentale (Fonte: Comunità di Sant'Egidio)

15. Un ruolo rilevante nel circuito migratorio africano è giocato dai **paesi del Sahel**: Niger e Mali sono zone di transito per i migranti subsahariani verso Marocco, Libia e Europa¹⁴.

16. Le motivazioni che spingono alla migrazione dal e sul continente hanno natura diversa a seconda che la spinta alla migrazione provenga da fattori di instabilità politica/ambientale o dalla ricerca di migliori condizioni economiche:

- i. *Rifugiati*. In Africa sono 11 milioni, circa un terzo della popolazione mondiale di rifugiati; di questi, 2 milioni rientrano nella categoria di rifugiati politici¹⁵, 1 milione in quella dei rifugiati ambientali¹⁶.
- ii. *Sfollati o IDPs* (Internally Displaced Persons), cioè persone costrette ad abbandonare la loro residenza per motivi ambientali e politici, ma che continuano a risiedere nel loro paese di origine. Dei 27 milioni di IDPs a livello mondiale quasi la metà si trova in Africa (solo in Sudan sono circa 2 milioni, in Somalia 1,5 milioni, in Costa D'Avorio 320.000¹⁷).
- iii. *Migranti economici*. In Africa sono circa 9 milioni, mossi dalla volontà/necessità di ricercare una migliore situazione economico-occupazionale¹⁸.

17. Le migrazioni intra-africane hanno come meta di destinazione principalmente le **città**. Al 2020 il 50% (stima) della popolazione africana risiederà in centri urbani, con effetti esplosivi sulla sostenibilità sociale, abitativa, ambientale e infrastrutturale.

¹⁵ Secondo la definizione dell'ONU è da considerare come un rifugiato "chiunque avendo fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o politico, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese in cui risiedeva abitualmente (...)".

¹⁶ Non esiste a tutt'oggi una definizione condivisa di questa tipologia di migranti. Si tratta di flussi di persone che non possono più garantirsi mezzi di sussistenza in patria a causa di fattori ambientali avversi (siccità, erosione del suolo, desertificazione, deforestazione, alluvioni e terremoti).

¹⁷ Fonte: Comunità di Sant'Egidio su dati UNHCR 2011.

¹⁸ Ad esempio le lavoratrici di origine marocchina che lavorano in Francia hanno un salario di 16 volte quello nel loro paese, gli uomini circa 6 volte più elevato. I migranti algerini e tunisini hanno un salario tra le 4 e le 8 volte più elevato.

¹² Riferimento al periodo 1993-2008.

¹³ Il fenomeno interessa soprattutto città come Fez e Casablanca.

¹⁴ Oltre che aree di traffici illegali molto forti.

18. Le migrazioni sono un fenomeno anche economico. Le rimesse dei migranti per l’Africa:

- ammontano a 40 miliardi di dollari (valori 2010), contribuendo al 4,2% del PIL del Nord Africa e al 2,5% dell’Africa subsahariana;
- costituiscono la seconda fonte di flussi finanziari verso il continente dopo gli Investimenti Diretti Esteri (52 miliardi di dollari nel 2010¹⁹);
- sono un elemento fondamentale per il sostegno dell’economia di molti paesi (ad esempio in Lesotho sono il 30% del PIL²⁰; anche in paesi grandi come Senegal e Marocco contano per più dell’8%²¹).

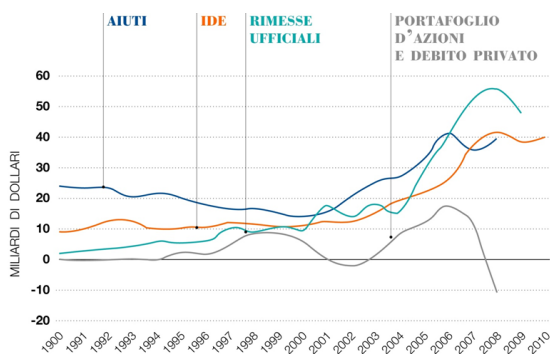


Figura 5 – Rimesse ed altre fonti di finanziamento
(Fonte: The European House-Ambrosetti su dati World Bank Global Development Finance, 2010)

19. Le migrazioni per l’Africa (e più in generale per il mondo) hanno la duplice natura di motore di sviluppo (se valorizzate con strategie e politiche all’altezza) e fonte di emergenze e deprivazione del capitale umano (se non gestite o gestite con modalità e mezzi inadeguati).

20. Come motore di crescita i migranti (cfr. anche quanto sopra detto):

¹⁹ Fonte: UNCTAD.

²⁰ Fonte: Comunità di Sant’Egidio su dati FMI 2011.

²¹ Ibidem.

- sono una fonte di un reddito stabile per i paesi di origine con un contributo rilevante per la lotta alla povertà;
- supportano commercio e investimenti nei paesi di provenienza;
- costituiscono risorsa dall’alto potenziale in termini di *transfer* di competenze e tecnologie.

21. Come fattore “emergenziale”, i flussi migratori possono essere tali da destabilizzare intere aree regionali. A livello continentale, il solo “*brain drain*” (senza considerare gli oneri economici e sociali associati alle altre emergenze), **costa al continente 4 miliardi di dollari all’anno** (stime UNDP); il fenomeno è drammatico:

- l’Africa perde ogni anno 20.000 professionisti²²;
- 1 africano laureato su 8 vive in paesi OECD²³;
- i tre quarti dei 211.000 studenti universitari che ogni anno scelgono di studiare all’estero²⁴, non fa più ritorno in patria²⁵.

22. L’Africa ha bisogno di riconfigurare le sue politiche migratorie per regolare gli ingressi dei rifugiati, valorizzare gli impatti positivi delle migrazioni economiche e ridimensionare quelli negativi.

²² Questa diaspora di professionisti obbliga a cercare competenze fuori dall’Africa: ogni anno vengono assunti in Africa 100.000 professionisti espatriati con una spesa complessiva di 4 miliardi di dollari.

²³ 6 dei 10 Paesi con la più alta percentuale di laureati che vivono all’estero sono africani.

²⁴ Le principali mete di destinazione sono Francia, Stati Uniti Inghilterra e Germania; recentemente si sono intensificati i flussi verso la Cina (21.000 studenti nel 2010).

²⁵ Fonte: Comunità di Sant’Egidio 2011.

3. Le migrazioni dall’Africa all’Europa sono sovrastimate ed esistono falsi “miti”

23. L’emergenza in Nord Africa ha generato in Europa nuovi timori, rafforzando la percezione di una “invasione africana”: all’alba delle rivolte nel Maghreb sui giornali europei si ipotizzava che la riconfigurazione regionale avrebbe generato tra i 500.000 e gli 1,5 milioni di sbarchi.

24. I dati sulle comunità migranti in Europa, smentiscono questa percezione disegnando una realtà molto diversa: nell’UE27 oltre il 50% dei cittadini stranieri ha origine europea²⁶, mentre i migranti dall’Africa sono il 15%²⁷;

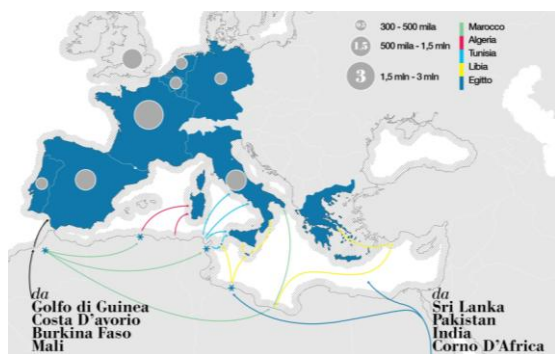


Figura 6 – Rotte migratorie dall’Africa verso l’Europa
(Fonte: The European House-Ambrosetti)

25. In molti paesi europei, anche di storica migrazione dall’Africa, le comunità africane (con l’eccezione di alcune nordafricane) non costituiscono la maggioranza della popolazione immigrata:

²⁶ Le comunità di migranti più numerose in Europa sono quella turca (2,5 milioni), romena (oltre 2 milioni) e italiana (1,4 milioni). Fonte: Comunità di Sant’Egidio.

²⁷ L’Europa è la meta extra-africana privilegiata migranti nordafricani (7,3 milioni, il 29,4% dei migranti africani totali), mentre i cittadini subsahariani in Europa costituiscono una minoranza dei migranti dall’Africa (11% della popolazione migrante totale). Fonte: Eurostat 2011.

- In Francia – il paese più attrattivo per i migranti africani (1,8 milioni, il 35% dei migranti totali) – le comunità marocchina, algerina e tunisina sono le più rappresentate, mentre i migranti subsahariani rappresentano solo il 12% degli immigrati totali.
- In Italia – paese che gioca un ruolo chiave come cerniera tra l’Europa e l’Africa – l’incidenza dei migranti africani è diminuita di 13 punti percentuali tra il 1992 e il 2009, passando dal 35,1% della popolazione migrante totale al 20%.
- In Spagna – paese di migrazione africana più recente – i migranti dal continente sono 1,2 milioni, ma i migranti subsahariani superano di poco i 240.000, cioè il 3,5% dei migranti totali.

26. I costi e i rischi per raggiungere l’Europa sono una barriera all’ingresso per i flussi dall’Africa, in particolare subsahariana:

- il viaggio dura 2-3 anni, con molte tappe intermedie (soprattutto in Sudan e Libia);
- il costo di una traversata è tra i 1.000 e i 2.000 Euro (valore che è spesso un multiplo dello stipendio medio annuale);
- i migranti morti e dispersi nel Mediterraneo dal 1990 ad oggi sono 17.597 (stima)²⁸.

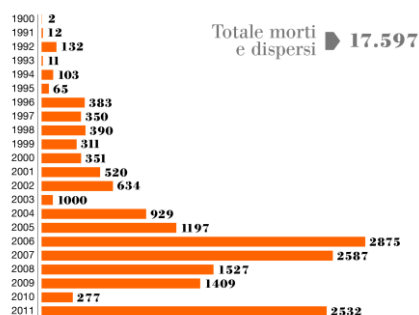


Figura 6 – Morti e dispersi nel Mediterraneo (Fonte: Comunità di Sant’Egidio, 2011)

²⁸ Fonte: Comunità di Sant’Egidio.

27. Le migrazioni africane verso l'Europa interessano principalmente la popolazione giovane²⁹ di paesi *middle-income* secondo gli standard africani e con un livello di istruzione superiore alla scuola primaria³⁰. Questo smentisce l'ulteriore luogo comune che la migrazione dall'Africa sia di "disperati"; questi, per la maggior parte, rimangono in Africa (con le note drammatiche conseguenze).

4. Gli scenari demografici ed economici globali impongono una riconfigurazione delle strategie migratorie europee (e africane)

28. Gli scenari migratori globali stanno cambiando a causa dello spostamento del baricentro economico mondiale da Occidente a Oriente e dei processi demografici in corso.

29. La trasformazione degli equilibri economici mondiali cambierà i poli di attrazione dei migranti in tempi rapidi. Già nel 2010, il 75% della crescita del PIL è stata prodotta dai paesi emergenti; nel 2015 le economie emergenti contribuiranno per quote rilevanti alla ricchezza mondiale, con la sola Cina che avrà un peso comparabile quello di Europa e Stati Uniti³¹.

²⁹ Età media di 32,3 anni dei migranti africani contro i 40,6 anni dell'età media europea. Fonte: Comunità di Sant'Egidio 2011.

³⁰ Fonte: OECD Global Migration Outlook 2011.

³¹ La data del sorpasso del PIL degli Stati Uniti da parte della Cina viene costantemente anticipata. Il processo dovrebbe essere portato a compimento per il 2020. C'è chi sostiene che per il 2030 l'economia cinese avrà raggiunto lo stesso peso economico mondiale degli USA negli anni '70.

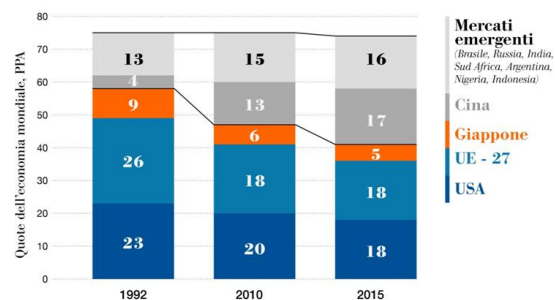


Figura 7 – La ripartizione del PIL mondiale, comparazione 1992-2015 (Fonte: The European House-Ambrosetti su dati IMF e WEF 2011)

30. Il crollo delle nascite e l'invecchiamento della popolazione in Europa, Nord America e Asia genererà una competizione per attrarre migranti. Si verificherà infatti una carenza di popolazione in età lavorativa (cfr. figura 8) che avrà impatti profondi sulla gestione dei sistemi economici dei paesi sviluppati ed emergenti.

31. Al 2050, stante le dinamiche attuali, il deficit globale di popolazione in età lavorativa ammonterà a 200 milioni di persone (stima). Sarà possibile coprirne solo il 15% attraverso le migrazioni³², il che renderà ancora più urgente e difficoltoso il ricorso a "serbatoi" occupazionali esterni.

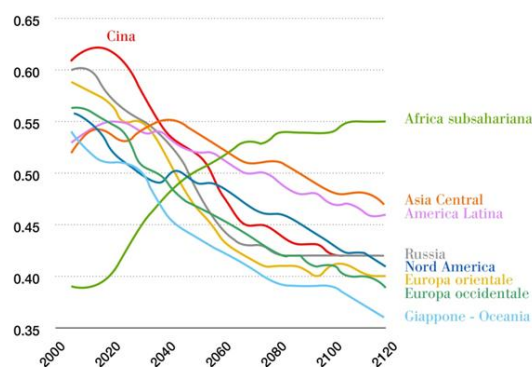


Figura 8 – Popolazione (%) in età lavorativa 20-65 anni (Fonte: ONU, 2010)

32. Il fenomeno sarà sentito in modo particolare in Europa dove il gap demografico

³² Fonte: Shimbeles 2010.

di 91 milioni di abitanti da qui al 2050 (cfr. figura 9) comincerà ad essere evidente già nel 2018. Nel 2050 mancheranno 48 milioni di lavoratori³³. In assenza di flussi migratori ingenti, queste dinamiche renderanno critica la sostenibilità dell'economia e del *welfare*.

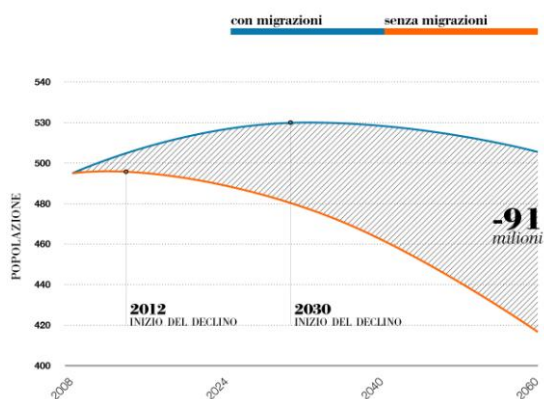


Figura 9 – Popolazione EU27 (Fonte: The European House-Ambrosetti su stime EUROSTAT)

33. L’Africa sarà una delle poche aree continentali – insieme all’Asia meridionale – in cui ci sarà un *surplus* di popolazione in età lavorativa. Le dinamiche demografiche continentali porteranno infatti al raddoppio della popolazione tra i 14 e i 65 anni da qui al 2050, determinando un bacino di 669 milioni di persone in età lavorativa (quasi la popolazione totale attuale del continente). A meno di un’accelerazione dell’economia continentale capace di offrire nuove opportunità di lavoro, il continente sarà investito da flussi verso i paesi a maggiore crescita e verso gli stati africani economicamente più forti, con conseguenze negative sulla stabilità sociale e sull’accumulazione di capitale umano da parte di molti stati africani.

34. Alla luce di questi scenari³⁴ l’Europa e l’Africa hanno bisogni complementari:

³³ Fonte: Eurostat 2010.

³⁴ Al 2050 gli abitanti dell’Africa saranno 2 miliardi, mentre la popolazione europea sarà solo il 7% della popolazione mondiale, composta per un terzo da

- L’Europa ha bisogno di attrarre migranti selettivamente nel medio termine (fronteggiando in questo la crescente competizione internazionale) e, contemporaneamente, di limitare i flussi di emergenza o illegali.
- L’Africa ha bisogno di regolare le ondate migratorie interne e esterne, elaborare modelli di azione per contenere gli effetti negativi del *brain drain* e mettere a punto schemi d’azione riguardanti l’accoglienza dei rifugiati su scala continentale.

35. Le politiche messe in campo da entrambi i continenti non sono coerenti con i bisogni evidenziati.

36. I limiti dell’efficacia dell’azione europea sono ricollegabili a:

- *Inadeguatezza del framework istituzionale vigente*. Il tema delle migrazioni viene trattato dalla Commissione Affari Interni nell’ottica principalmente di contenimento dei flussi illegali e in stretta correlazione con le politiche di sicurezza e anti-terrorismo.
- *Frammentazione dei sistemi giuridico-amministrativi*. La differenziazione tra sistemi legislativi nazionali, nonostante diversi tentativi di armonizzazione in corso³⁵ blocca un’azione veramente comunitaria in materia di migrazioni.

anziani. Gli africani invece saranno in gran parte giovani (già oggi l’età media degli africani è di 18 anni, mentre quella degli europei è di 43). Fonte: ONU.

³⁵ Alcuni progressi sono stati realizzati (Programma di Tampere / Programma dell’Aia / Programma di Stoccolma) sull’armonizzazione delle norme riguardanti il ricongiungimento familiare, sulla regolazione dei flussi di migranti qualificati e sulle procedure di conferimento dell’asilo politico, ma si tratta molto spesso di direttive che per il momento hanno scarsa rilevanza operativa.

– *Limitati strumenti operativi.* Il FRONTEX³⁶, l'unico strumento comunitario, opera secondo logiche "passive" di mero controllo delle frontiere, prescindendo da elementi di programmazione e gestione ordinaria dei flussi.

– *Divisioni politiche tra stati membri.* La politicità intrinseca del tema migrazione e la sua intersezione con le politiche socio-economiche di ogni stato rende difficile agire su base comunitaria.

37. A livello africano i problemi nella gestione dei flussi sono ancora più estesi. La necessità di coordinamento tra stati è resa più forte dalle dimensioni dei flussi migratori intra-continentali. Tra i limiti di fondo:

– *Insufficienza legale-istituzionale a livello statale.* Sono pochi infatti i governi ad avere ideato e implementato strumenti³⁷ di regolazione dei flussi di migranti e di rifugiati.

– *Mancanza di schemi operativi di gestione sovra-nazionale.* Le organizzazioni regionali di carattere economico (COMESA, ECOWAS, EEC, SACU, SADEC) nonché le stesse Unione Africana e NEPAD, pur promuovendo una maggiore integrazione continentale e regionale, non dispongono di strumenti e schemi trans-frontalieri di gestione di emergenze e flussi regolari.

38. Per entrambi i continenti la crescita e la stabilizzazione politica africana costituiscono la "ricetta" strategica per regolare (in Africa) e

³⁶ È l'agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne. Fondato nel 2004, il FRONTEX ha sede a Varsavia e si occupa di: controlli, pattugliamenti e vigilanza delle frontiere esterne; operazioni comuni di rimpatrio; disposizione gruppi di intervento rapido in situazioni di emergenza.

³⁷ Esempio virtuoso è il caso del Marocco.

controllare (in Europa) le migrazioni dalla sponda meridionale del Mediterraneo.

39. I limiti delle politiche europee e africane in materia migratoria – messe ancora più in luce dalle contingenti dinamiche nordafricane – e le complementari esigenze di medio-lungo periodo europee e africane, aprono uno spazio di riflessione per la riconfigurazione della strategia migratoria a livello europeo (*in primis*) e africano (necessariamente) al fine – contemporaneamente – di:

– risolvere le inefficienze degli schemi vigenti;

– progettare politiche *win-win* attraverso l'inclusione delle politiche migratorie europee e africane in più ampi schemi di cooperazione bi-continentale.

5. Verso una politica migratoria comune e una Agenzia Europea della Migrazione

40. Le migrazioni sono un tema complesso che necessita di una gestione e una *governance* comunitaria per la pianificazione strategica di lungo periodo³⁸.

41. L'Europa deve adottare una **politica migratoria comune** che, coerentemente con le dichiarazioni istituzionali più recenti³⁹, sia imperniata su:

i. l'elaborazione di un approccio strategico alle relazioni con i paesi terzi su migrazione, mobilità e sicurezza;

ii. lo sviluppo di una strategia migratoria globale che tenga in considerazione le necessità del mercato interno, le capacità

³⁸ Per l'Europa questo risulta essenziale per il corretto funzionamento del mercato unico.

³⁹ Fonte: Consiglio Giustizia e Affari Interni. Bruxelles 12 maggio 2011, Risoluzione del Parlamento Europeo del 5 aprile 2011.

di accoglienza di ogni stato e i bisogni degli stati *partner*.

42. L'elaborazione di una politica migratoria comune si pone in continuità con gli obiettivi stabiliti dalla Commissione Europea nel 2006 e nel Trattato di Lisbona⁴⁰ per:

- i. favorire il rinnovamento demografico;
- ii. promuovere l'occupazione;
- iii. favorire la produttività e il dinamismo europei;
- iv. accogliere ed integrare i migranti in Europa, ponendo anche freno al traffico illegale;
- v. garantire finanze pubbliche sostenibili tra generazioni⁴¹.

43. Con riferimento specifico alle relazioni Europa-Africa, l'adozione di una politica migratoria comune deve essere finalizzata alla **gestione a livello bi-continentale dei flussi**, al fine di comporre con mutui vantaggi gli interessi complementari:

- Per l'Europa: disinnescare una “bomba” politico-sociale, soddisfare i bisogni strategici di lungo periodo (sostenibilità demografica ed economica) e contribuire al rilancio delle relazioni Europa-Africa.
- Per l'Africa: l'implementazione di misure a supporto dei governi e degli organi sovranazionali per la predisposizione di politiche migratorie intra e inter-continentali coordinate.
- Per entrambi i continenti: attivare il “circolo virtuoso della mobilità” per lo sviluppo del capitale umano, della crescita economica e dell'innovazione.

44. La politica europea comune in materia di migrazione deve essere sostenuta da **adequati e**

⁴⁰ Fonte: COM (2006), 571 definitivo.

⁴¹ Uno dei problemi posti dalla mancanza di popolazione in età lavorativa è infatti quello del sostegno al modello di spesa pubblica vigente.

coerenti strumenti operativi, strutturati in modo da essere **funzionali** al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra.

45. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità tra Stati membri e UE, occorre trasformare FRONTEX, in una **Agenzia Europea per le Migrazioni e la Mobilità**⁴² che, in logica di “gestione attiva” e fatte salve le prerogative dei singoli stati europei in materia, abbia tra i suoi compiti principali:

- la messa a punto di un sistema di ingresso unificato a livello europeo⁴³ (oggi dei meccanismi simili sono attivi in Regno Unito, Olanda e Danimarca, ma operano con logiche e modalità differenti);
- la pianificazione dei flussi e la negoziazione delle quote-paese;
- il computo del fabbisogno europeo per paese/settore di attività con la creazione di un'unica lista d'attesa (con libertà di indicazione) per rispondere al fabbisogno di manodopera non corrispondente a chiamate nominative da parte dei singoli stati⁴⁴;

⁴² L'Agenzia, come stabilito dall'Art. 3 del Trattato di Maastricht opererebbe nella misura in cui gli obiettivi della sua azione “*non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*”

⁴³ Il paese pioniere in questo senso è il Canada che ha adottato per primo un sistema di questo tipo nel 1967. Nel Regno Unito e in Danimarca, il sistema a punti è entrato in vigore nel 2008, in Olanda nel 2009. Il sistema assegna un punteggio ad ogni candidato in virtù di una serie di criteri stabiliti su base nazionale e richiede una soglia minima di accesso. In sintesi le caratteristiche valutate ricadono su 5 aree: livello di istruzione, professionalità e specializzazione, esperienza di lavoro e guadagni conseguiti, competenze linguistiche nella lingua del paese di immigrazione.

⁴⁴ I flussi in entrata verrebbero gestiti in modo da rispettare le esigenze di forza lavoro degli Stati membri e affidando loro la decisione rispetto a come utilizzare le chiamate nominative.

- la negoziazione con i Paesi membri delle quote annuali di solidarietà (profughi, ecc.);
- la gestione, il reinsediamento e il trasferimento di rifugiati e profughi in Europa;
- la predisposizione e lo studio di programmi di “migrazione circolare”⁴⁵.

46. Per dare concretezza all’obiettivo di una gestione su scala bi-continentale dei flussi, l’Africa deve essere **coinvolta attivamente** e l’Agenzia deve essere un **referente e un partner per l’Africa**. In tale ottica occorre prevedere una struttura reticolare di presenza diretta dell’Agenzia nelle aree di massima strategicità per le migrazioni, a 2 livelli:

- con *hub* nei centri di migrazione interna e nei punti di passaggio verso l’Europa (ad esempio: Marocco, Ghana, Kenya e Mozambico – cfr. paragrafo 14);
- con *info-point* nei paesi di provenienza dei migranti (esempio Somalia, Africa occidentale) che forniscano informazioni ai migranti potenziali a proposito del processo di ingresso nei paesi europei⁴⁶.

47. Tra i principali benefici per l’Europa e l’Africa dell’Agenzia:

- azione da cabina di regia per la gestione coordinata bi-continentale dei flussi ordinari e di emergenza;

- incremento della salvaguardia dei migranti e dei rifugiati, anche combattendo il traffico illegale;
- corresponsabilizzazione dei paesi di origine e di transito dei migranti adottando politiche di aiuti allo sviluppo, investimenti, *state-building* e formazione;
- costituzione di un interlocutore diretto per le imprese europee;
- promozione di azioni per combattere gli effetti negativi del *brain drain* in Africa.

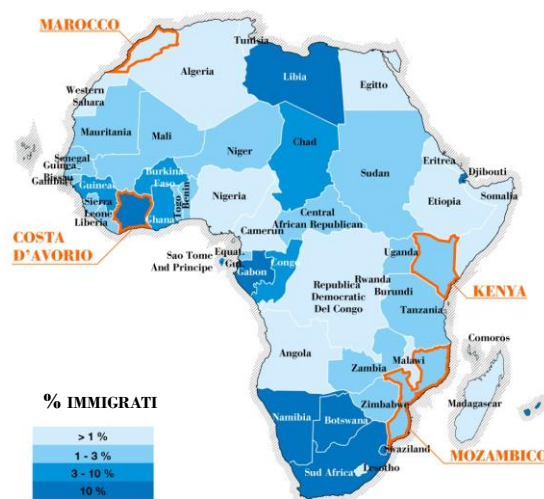


Figura 10 – Struttura Operativa Agenzia Europea per la migrazione: gli hub territoriali

48. Una politica comune europea per la migrazione e la mobilità, con il suo “braccio operativo” nell’Agenzia Europea, è un passo strategico che l’Europa, insieme all’Africa, deve intraprendere per trasformare l’emergenza migratoria in una occasione di co-sviluppo e di crescita, anche culturale.

⁴⁵ Si intendono programmi di migrazione temporanei in grado di rispondere alle esigenze del mercato d’arrivo e alla volontà dei migranti di fare ritorno ai loro paesi d’origine. I programmi di migrazione circolare hanno origine nell’esperienza europea. Non bisogna infatti dimenticare che fu la Germania ad adoperarli per la prima volta negli anni ‘60 e ‘70 nei confronti di lavoratori italiani e turchi.

⁴⁶ Questo potrebbe aiutare a contrastare il traffico illegale di migranti, strettamente collegato alla mancanza di informazioni disponibili agli aspiranti migranti africani.