

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Flussi migratori

n. 2-3 – gennaio/giugno 2010

a cura del Centro Studi Politica Internazionale

Focus

Questo Focus è articolato in una prima sezione – l'Osservatorio mondiale – in cui sono presentati e analizzati i più recenti dati sulle rimesse dei migranti, frutto di un monitoraggio su base semestrale, e le previsioni del loro andamento nei prossimi anni. La seconda sezione – l'Osservatorio regionale – esamina le dinamiche migratorie e i trend futuri di una regione strategica per l'Italia: Nord Africa e Medio Oriente. Infine, l'Osservatorio nazionale è dedicato ai casi di Libia ed Egitto, due paesi che hanno acquisito un'importanza primaria in materia di gestione dei flussi migratori.

Indice

p. 2	Premessa
p. 3	1. Osservatorio mondiale. Le rimesse dei migranti: una prospettiva globale del fenomeno
p. 3	1.1. Introduzione
p. 4	1.2. I dati sulle rimesse dirette nei Paesi in Via di Sviluppo
p. 9	1.3. Le previsioni dei flussi di rimesse per il 2010 e 2011
p. 11	1.4. Il caso italiano
p. 13	1.5. Il dibattito internazionale sulle rimesse
p. 19	2. Osservatorio regionale. Le tendenze in Nord Africa e Medio Oriente
	2.1. Le principali dinamiche migratorie
p. 23	2.2. Le tendenze e le proiezioni future
p. 29	3. Osservatorio nazionale
	3.1. Il caso della Libia
	3.1.1. Introduzione
	3.1.2. La Libia polo migratorio regionale e paese di transito
p. 36	3.1.3. Scenari migratori a breve termine
p. 42	3.1.4. Conclusioni
p. 43	Allegato: Law No. 19 of 2010 for Combating Illegal Migration
p. 46	3.2. Il caso dell'Egitto
	3.2.1. Introduzione
p. 47	3.2.2. La politica emigratoria egiziana
p. 53	3.2.3. Le politiche per la diaspora
p. 55	3.2.4. La sfida della migrazione interna
p. 56	3.2.5. La sfida dell'immigrazione internazionale
p. 61	3.2.6. Conclusioni
p. 62	Bibliografia

Premessa

Questo Focus è un numero doppio. Nella **prima sezione**, l'**Osservatorio mondiale**, vengono presentati i dati sulle rimesse relativi al monitoraggio del semestre gennaio-giugno 2010. Le principali pubblicazioni consultate e di cui si riportano i contenuti più importanti sono: *Outlook for Remittance Flows 2010-11* della Banca Mondiale (pubblicato il 23 aprile 2010), *Remittances Data Watch* (aggiornato al 1° giugno) e l'aggiornamento del *Database On Immigrants in OECD and non OECD Countries* (pubblicato il 7 gennaio 2010 dall'OCSE). Questi dati sono integrati dalle analisi condotte dal CeSPI nel corso del semestre gennaio-giugno 2010 e corredati dagli elementi più importanti del dibattito internazionale che si è sviluppato recentemente sul tema delle rimesse. Il Focus globale sulle rimesse è strettamente legato a quello relativo alle Migrazioni Internazionali al centro del precedente Focus. Allo stesso modo dei flussi di persone - che pur non essendo di per sé un fenomeno nuovo mostra tuttavia dinamiche di crescita molto maggiori rispetto al passato - anche i flussi di denaro connessi ai movimenti migratori presentano allo stato attuale un interesse particolare soprattutto per un paese come l'Italia, che negli ultimi anni ha visto aumentare considerevolmente la popolazione immigrata.

La **seconda sezione**, l'**Osservatorio regionale**, è dedicata al Nord Africa e Medio Oriente, zone strategiche per il nostro paese in relazione al tema migratorio e non solo.

Infine la terza sezione, l'**Osservatorio nazionale**, illustra la situazione attuale e le prospettive future di due paesi della regione oggetto di approfondimento nella seconda sezione, che hanno acquisito una rilevanza politica di primo piano in materia di dialogo politico e negoziati per la gestione dei flussi migratori: Libia ed Egitto.

1. Osservatorio mondiale: Le rimesse dei migranti: una prospettiva globale del fenomeno

1.1. Introduzione

Il termine “rimesse” è solitamente utilizzato per definire le risorse finanziarie inviate dall’emigrato che risiede all’estero alla famiglia o, più in generale, nel proprio paese d’origine. Queste risorse possono essere dunque considerate come una quota del risparmio del migrante trasferita dal paese di residenza a quello d’origine. La rimessa rappresenta prima di tutto una fonte di sussistenza o di reddito aggiuntivo per la famiglia d’origine, ma può costituire un investimento futuro, uno strumento di sviluppo e sostegno ad attività imprenditoriali, una forma di accesso al credito¹ o a forme previdenziali e pensionistiche. E poiché le implicazioni connesse alla condizione di migrante sono molteplici e si riferiscono al contempo al fronte del contesto di provenienza e a quello della società di approdo, anche nel processo decisionale riguardante la localizzazione degli investimenti o dell’attività imprenditoriale il migrante prende in considerazione sia il paese di provenienza sia quello di destinazione². Inoltre, la rimessa contribuisce a ridurre la vulnerabilità³ di coloro che la ricevono, assumendo perciò anche una valenza di assicurazione informale, di strategia di diversificazione dei rischi personali e sistemici fra l’individuo emigrato e la sua famiglia di origine. La misurazione di questi flussi internazionali di denaro pone alcuni problemi. Infatti, registrare i volumi di rimesse risulta difficile soprattutto per tre ordini di ragioni. In primo luogo, è lo stesso fenomeno di migrazione internazionale cui le rimesse fanno riferimento che determina il primo problema: i tipi di mobilità delle persone sono molteplici, prima ancora che di difficile rilevazione. Attraversare il confine, cambiare il luogo di residenza e mantenere una nazionalità straniera nel paese ospitante, cioè i tre criteri caratterizzanti l’emigrazione internazionale, non sono necessariamente collegati.

In secondo luogo, le stesse rilevazioni statistiche ufficiali comportano possibili distorsioni, dal momento che le rimesse sono conteggiate sia tra le “Partite correnti” - suddivise nelle voci “Rimesse dei lavoratori emigrati e residenti all’estero” e “Reddito da lavoro all’estero” - sia tra i “Trasferimenti di capitale” alla voce “Rimesse dei migranti”. Questa voce non va confusa con le rimesse degli emigrati, in quanto i migranti sarebbero coloro che lavorano per un periodo abbastanza lungo all’estero e non hanno perso la nazionalità di origine, mentre gli emigrati l’hanno persa. I trasferimenti dei migranti sono, quindi, il valore netto dei flussi di capitale trasferito da un paese all’altro durante la fase migratoria (un periodo comunque non inferiore ad un anno). Stando dunque alle indicazioni sulla stesura della Bilancia dei pagamenti, contenute nel Manuale predisposto dal Fondo Monetario Internazionale nel 1993 e oggetto di revisione nel 2008⁴, l’ammontare totale delle rimesse dovrebbe derivare dalla somma delle rimesse dei lavoratori emigrati, di quelle dei migranti e di parte del reddito da lavoro all’estero. Nei documenti della Banca Mondiale presi in considerazione in questo Osservatorio si fa riferimento a tale definizione contabile.

¹ Le rimesse stanno diventando uno strumento di accesso al credito per milioni di famiglie nei paesi di origine. Esse costituiscono infatti un flusso finanziario in entrata sulla base del quale viene concesso credito, in particolare attraverso le istituzioni di microfinanza. Su questo tema si veda: FOMIN, *El Impacto de remesas en la Economía de Latinoamérica y el Caribe*, settembre 2006.

² Il comportamento dei migranti in tema di rimesse dipende da molte determinanti (età, impiego, anzianità migratoria, status familiare, nazionalità), ivi compresa la zona di residenza. È interessante notare come, ad esempio, negli Stati Uniti si registri un divario enorme tra l’ammontare di rimesse inviate da latinoamericani residenti in California e quello inviato da chi risiede in un qualsiasi altro stato statunitense. Si veda: Ruiz, I. e Vargas-Silva, C., “To Send, or Not to Send: That is the Question. A Review of the Literature on Workers’ Remittances”, in *Journal of Business Strategies*, Volume 26, n. 1, 2010.

³ In questa sede, la vulnerabilità è definita come la capacità dell’individuo di gestire il rischio.

⁴ International Monetary Fund, Statistics Department, *Balance of Payments and International Investment Position Manual*, Sixth Edition (BPM6), Washington, December 2008.

Infine, occorre tenere conto del fatto che le statistiche ufficiali non conteggiano il flusso di rimesse veicolato attraverso canali informali di intermediazione, che vanno dalla consegna personale a mano da parte del migrante durante i periodici viaggi nel paese d'origine, all'invio tramite amici e familiari, al ricorso ad organizzazioni professionali di trasferimento finanziario a livello internazionale non registrate oppure regolarmente operanti ma semplicemente non rilevate dai conti della bilancia dei pagamenti: come il sistema cinese *chop* o *flying money*, quello colombiano del *black market pesos exchange*, i sistemi *hawala* o *hundi*, conosciuti in Asia meridionale, Africa, Medio Oriente e, quale punto terminale, Europa. Naturalmente, la contabilità ufficiale non registra nemmeno il ricorso ai canali illeciti e criminali di trasferimenti finanziari. Tenendo presente che esistono solo stime grossolane di questi flussi informali, la Banca Mondiale ipotizza che essi equivalgano almeno al 50% di quelli ufficiali (la Banca interamericana di sviluppo ipotizza una percentuale inferiore).

1.2. I dati sulle rimesse dirette nei Paesi in Via di Sviluppo

In questo secondo numero dell'Osservatorio riportiamo i risultati delle pubblicazioni più recenti sul tema delle rimesse, relativi al monitoraggio effettuato nel semestre gennaio-giugno 2010. Tra quelli analizzati, gli studi principali su cui si basa l'analisi sono *Outlook for Remittance Flows 2010-11* (aprile 2010), *Remittances Data Watch* (aggiornato al 1° giugno) e *Database On Immigrants in OECD and non OECD Countries* (gennaio 2010). L'analisi si concentrerà sulle rimesse dirette nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), che è la quota più rilevante sia in termini di flussi, sia per ragioni di policy; in questa sede ci riferiamo ad un'accezione piuttosto ampia di PVS che include anche Cina, India, Brasile e Messico, paesi oggi difficilmente catalogabili entro tale gruppo ma che, almeno dal punto di vista del tema qui trattato, mostrano dinamiche paragonabili ad altri Stati ad un livello di sviluppo economico meno avanzato.

Per inquadrare con maggiore efficacia i dati sulle rimesse relativi al 2010, presentiamo in via preliminare una breve analisi degli anni precedenti, in particolare dal 2006 in avanti. Oltre a fornire informazioni e riferimenti utili a comprendere meglio lo sviluppo del fenomeno delle rimesse nell'anno in corso, in un contesto di crisi finanziaria ed economica a livello internazionale, questa scelta risponde anche al fatto che le ultime registrazioni di dati ufficiali a disposizione si riferiscono al 2008. Per l'anno 2009 è possibile presentare le stime della Banca Mondiale, dal momento che non tutte le Banche Centrali hanno aggiornato le proprie banche dati includendo i flussi registrati nell'anno appena trascorso. Infine, per i dati relativi al 2010 e all'anno successivo ci si baserà sulle previsioni pubblicate, a cominciare da quelle della Banca Mondiale.

Tab. 1. Flussi di rimesse 2006-2008 (milioni di dollari)

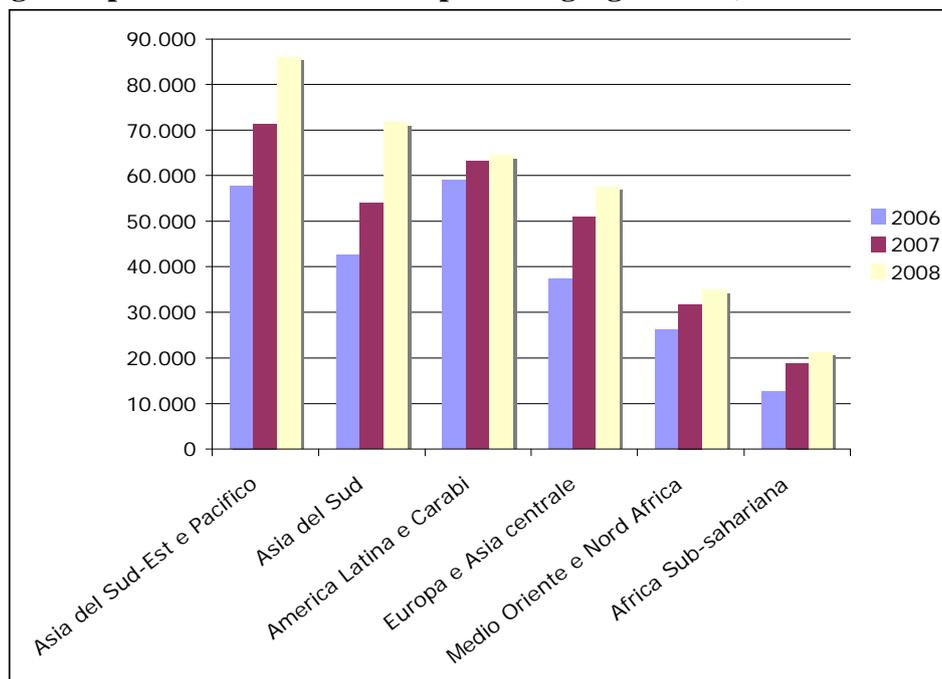
	2006	2007	2008	Var % 2006-2008
Paesi in Via di Sviluppo	235.249	289.626	335.789	42,74%
Asia del Sud-Est e Pacifico	57.617	71.304	86.060	49,37%
Europa e Asia centrale	37.340	50.780	57.516	54,03%
America Latina e Caraibi	59.069	63.121	64.438	9,09%
Medio Oriente e Nord Africa	26.112	31.690	34.798	33,26%
Asia del Sud	42.523	54.041	71.652	68,50%
Africa Sub-sahariana	12.588	18.690	21.324	69,40%
Paesi OCSE ad alto reddito	76.749	89.951	100.679	31,18%
Paesi non OCSE ad alto reddito	5.448	5.861	6.923	27,07%
Paesi ad alto reddito	82.198	95.812	107.603	30,91%
Mondo	317.447	385.438	443.392	39,67%

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati Banca Mondiale.

Tra il 2006 e il 2008 le rimesse dirette ai PVS sono passate da 235 a 335 miliardi di dollari, con un incremento superiore al 40%. Ciò è linea con l'incremento dei volumi a livello globale, pari al 39% nel triennio.

Le regioni che ricevono i maggiori flussi sono l'Asia del Sud-Est e del Pacifico, con oltre 86 miliardi di dollari nel 2008 (regione in cui rientrano Cina e Filippine, rispettivamente secondo e quarto paese per volumi in entrata), l'Asia del Sud, 71 miliardi di dollari ricevuti (all'interno di questa regione è compresa l'India, primo paese al mondo per volumi in entrata) e l'America Latina, 64 miliardi di dollari nel 2008 (che include il Messico, terzo nella graduatoria dei maggiori ricettori di rimesse). Europa e Asia centrale hanno ricevuto 57 miliardi di dollari, la regione del Medio Oriente e Nord Africa 34 miliardi di dollari e infine, verso l'Africa Sub-sahariana sono stati trasferiti sotto forma di rimesse circa 21 miliardi di dollari nel 2008.

Fig. 1. Ripartizione delle rimesse per aree geografiche (milioni di dollari)



Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale, 2010.

Le regioni che hanno sperimentato un aumento maggiore dei flussi nel corso del triennio considerato sono l'Asia del Sud e i paesi dell'Africa Sub-sahariana, che mostrano un incremento pari a circa il 70%. All'estremo opposto si situano i paesi dell'America Latina e Caraibi, i cui flussi di rimesse in entrata sono cresciuti del 9% nel triennio 2006-2008.

Il valore dei trasferimenti di rimesse registrate ufficialmente è ammontato nel 2009 a 316 miliardi di dollari, con una diminuzione del 6% rispetto all'anno precedente. A differenza degli altri flussi di capitali privati diretti ai PVS - fortemente diminuiti nel corso della crisi economica - le rimesse hanno mostrato minore elasticità alla contrazione dei redditi di molti paesi di immigrazione, divenendo una fonte di finanziamento estero ancora più importante rispetto agli anni passati per molti PVS.

La capacità delle rimesse di resistere maggiormente agli shock rispetto ad altri flussi di capitali deriva da vari fattori. In prima battuta, il denaro è inviato da una quantità di migranti equivalente allo stock cumulato negli anni, non solo da quelli emigrati recentemente, cosicché anche se il flusso di immigrati diminuisse, il flusso di rimesse non calerebbe immediatamente: le rimesse sono un fenomeno persistente nel tempo. In secondo luogo, le rimesse sono solo una quota del reddito del lavoratore all'estero, di modo che i migranti continuano a inviare denaro nel proprio paese d'origine

anche se la quantità di denaro a loro disposizione diminuisce a causa di uno shock dal lato del reddito, derivante ad esempio della perdita del lavoro. Infine, in alcuni casi, in presenza di difficoltà nel paese di destinazione, il migrante sceglie di rientrare, portando con sé tutti i risparmi accumulati: anche in questi casi la crisi economica nel paese di immigrazione non porta con sé una caduta nei flussi di denaro in uscita.

Tab. 2. Flussi di rimesse 2009 (milioni di dollari)

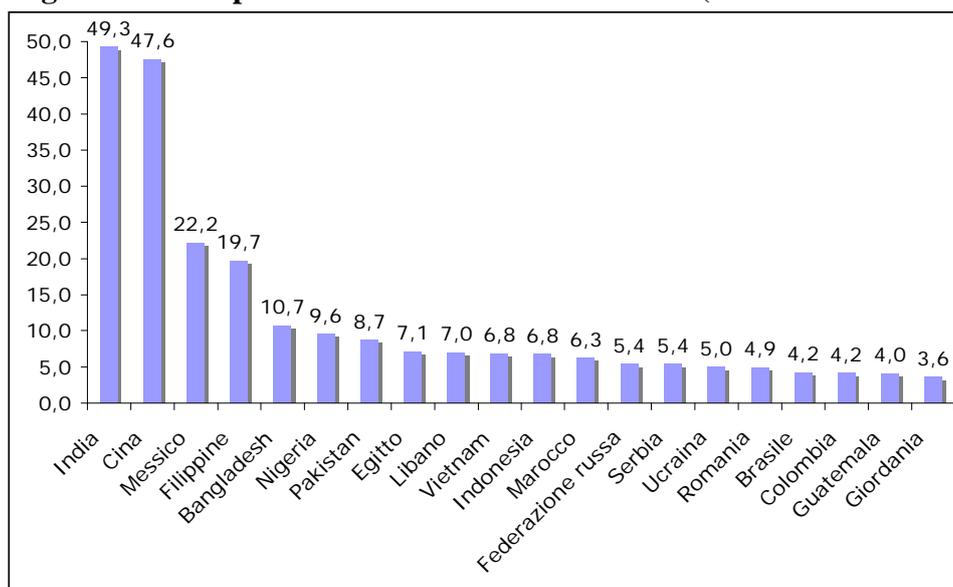
	2009s	Var. % 2009-2008
Paesi in Via di Sviluppo	315.682	-6,0%
Asia del Sud-Est e Pacifico	85.681	-0,4%
Europa e Asia centrale	45.587	-20,7%
America Latina e Caraibi	56.539	-12,3%
Medio Oriente e Nord Africa	31.966	-8,1%
Asia del Sud	75.167	4,9%
Africa Sub-sahariana	20.742	-2,7%
Paesi OCSE ad alto reddito	91.884	-8,7%
Paesi non OCSE ad alto reddito	6.112	-11,7%
Paesi ad alto reddito	97.996	-8,9%
Mondo	413.678	-6,7%

s = stime. Fonte: Elaborazione propria su dati Banca Mondiale, 2010.

Per quanto riguarda i dati regionali, i flussi diretti in America Latina e nei Caraibi sono diminuiti del 12%, quelli verso l'Europa dell'Est e l'Asia Centrale del 21%, e le rimesse dirette al Medio Oriente e all'Africa del Nord sono calate dell'8%. Nelle regioni dell'Asia Meridionale e dell'Africa Sub-sahariana il flusso è diminuito meno rispetto alle altre regioni succitate: del 5% nel primo caso e del 3% nel secondo. Tuttavia, notiamo come anche una diminuzione che appare lieve, come quella del 5% per i paesi dell'Asia del Sud, costituisca una brusca frenata rispetto a tassi di crescita che per alcuni dei paesi più importanti della regione, come l'India, erano stati superiori al 30% sia nel 2007 che nel 2008.

Proprio l'India è il primo paese ricettore di rimesse nel 2009, così come era già accaduto l'anno precedente, con 49,3 miliardi di dollari. Anche i tre paesi che seguono nella classifica non sono mutati rispetto all'anno precedente: Cina, Messico e Filippine. Da soli, questi paesi si accaparrano circa 139 miliardi di dollari, vale a dire oltre il 43% del totale dei volumi inviati nei PVS. Tra i primi venti paesi ricettori rientrano altri due paesi dell'Asia del Sud, Bangladesh e Pakistan; due del Sud-Est asiatico, Vietnam e Indonesia; un importante stato africano della regione sub-sahariana, la Nigeria, e quattro paesi del Medio Oriente e Africa del Nord: Egitto, Libano, Marocco e Giordania. Brasile, Colombia e Guatemala sono i maggiori ricettori dell'America Latina escludendo il Messico, e per quanto riguarda la regione dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale a ricevere i maggiori flussi di rimesse sono Federazione russa, Serbia, Ucraina e Romania.

Fig. 2. Primi 20 paesi ricettori di rimesse nel 2009 (miliardi di dollari)



Fonte: Elaborazione su Banca Mondiale, *Remittances Data Inflows*, aprile 2010.

Nonostante per il 2009 siano disponibili solo stime riferite ai flussi complessivi di rimesse, per alcuni paesi la Banca Mondiale dispone invece di dati ufficiali più recenti, pubblicati periodicamente nel *Remittances Data Watch*, aggiornato il 1 giugno 2010 e al quale si fa riferimento.

Tab. 3. Ultimi dati disponibili per alcuni paesi (marzo-aprile 2010)

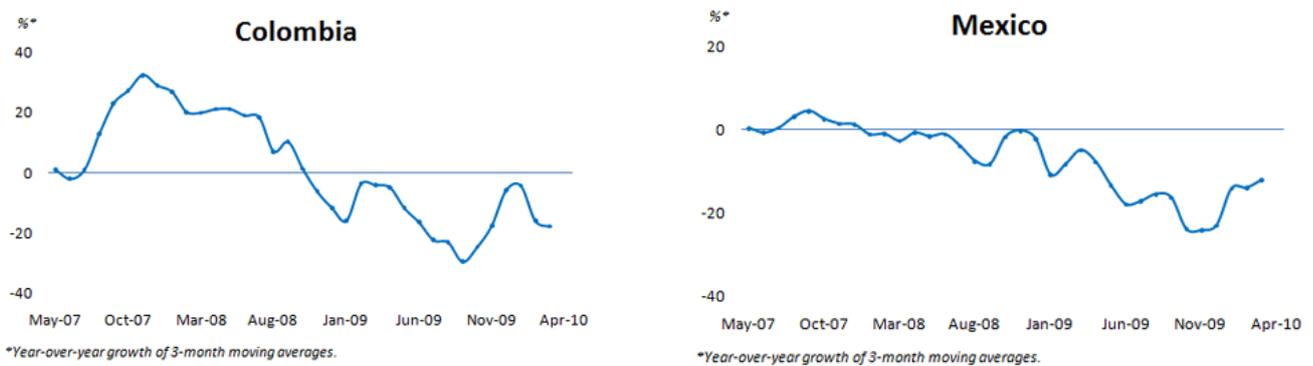
Country	Month	Remittances inflows (US\$, mn)	Year-on-year growth(%)	Year-to-date growth(%)
Bangladesh	Mar-10	956	8.0	8.2
Colombia	Mar-10	362	-7.5	-17.7
Dominican Republic	Feb-10	255	5.5	6.0
El Salvador	Apr-10	307	4.8	1.7
Guatemala	Apr-10	344	1.4	-1.7
Honduras	Apr-10	218	10.7	-2.0
Jamaica	Mar-10	148	1.1	3.3
Mexico	Mar-10	1,950	-7.3	-12.0
Morocco	Mar-10	541	29.8	19.2
Nepal	Mar-10	270	2.4	18.7
Nicaragua	Mar-10	78	10.2	3.1
Pakistan	Apr-10	756	8.4	2.2
Philippines	Mar-10	1,553	5.6	7.0

Fonte: Banca Mondiale, *Remittances Data Watch*, giugno 2010.

La maggioranza dei paesi che hanno pubblicato dati ufficiali riferiti al marzo 2010 presenta flussi in aumento sia rispetto allo stesso mese dell'anno precedente che rispetto a gennaio 2010. Tra questi, le migliori performance in confronto al marzo 2009 sono registrate in particolare dal Marocco, con una crescita pari al 30% circa, e da Honduras e Nicaragua, i cui flussi in entrata sono aumentati di oltre il 10%. Messico e Colombia mostrano invece i dati più negativi, con un calo superiore al 7%. Considerando il trend registrato da gennaio a marzo 2010, tra i paesi con aumenti più consistenti

troviamo ancora una volta il Marocco e il Nepal, con una percentuale di crescita pari al 18%. Messico e Colombia registrano nuovamente la peggiore performance, con una diminuzione del 17% rispetto all'inizio di quest'anno per la Colombia e del 12% per il Messico.

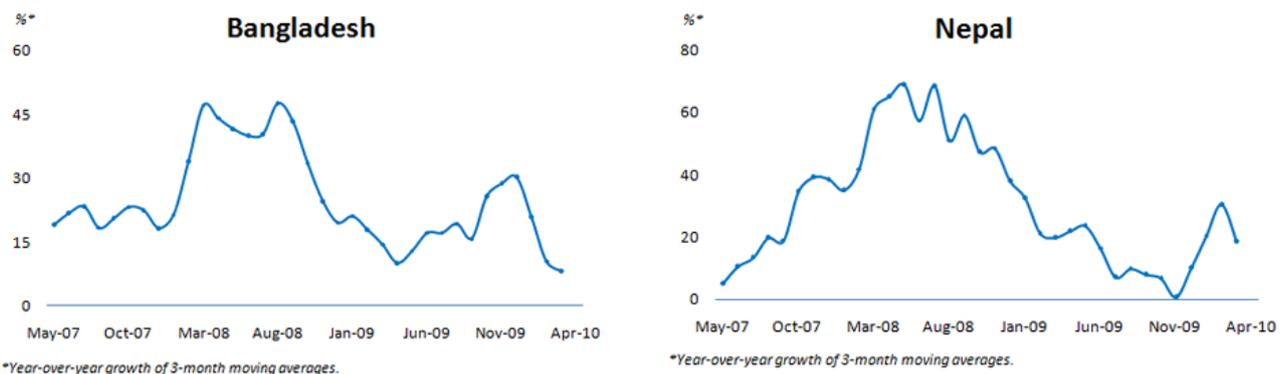
Fig. 3. Flussi di rimesse in entrata (maggio 2007-marzo 2010). Colombia e Messico



Fonte: Banca Mondiale, *Remittances Data Watch*, giugno 2010.

In entrambi questi paesi, già a partire dalla fine del 2007 le rimesse hanno registrato un forte calo che si è protratto con tassi negativi fino alla fine del 2009. I flussi provenienti dagli Stati Uniti – che rappresentano la quota maggioritaria e determinano il dato complessivo dei volumi di rimesse in entrata nei due paesi latinoamericani – hanno subito immediatamente gli effetti della recessione americana. Anche la successiva ripresa dell'economia statunitense, ma con tassi di crescita ancora ridotti, si riflette sui flussi di rimesse di questi due paesi: tra la fine del 2009 e l'inizio dell'anno in corso si è registrato un andamento in crescita, anche se nell'ultimo trimestre le rimesse dirette in Colombia hanno nuovamente subito un calo e quelle verso il Messico una battuta d'arresto.

Fig. 4. Flussi di rimesse in entrata (maggio 2007-marzo 2010). Bangladesh



Fonte: Banca Mondiale, *Remittances Data Watch*, giugno 2010.

Diverso invece il caso di due paesi dell'Asia del Sud, Bangladesh e Nepal, per i quali il peso dei flussi inviati dai connazionali all'estero è molto elevato se paragonato al PIL nazionale: le rimesse rappresentano oltre il 20% del PIL nepalese e l'11% di quello del Bangladesh (cfr. figura 7). I flussi di rimesse diretti nei due paesi considerati hanno sperimentato il primo calo, dopo un lungo periodo di crescita cominciato nel 2004, solo dal mese di marzo 2008. E a differenza dei flussi diretti in America Latina, le rimesse verso questi paesi non hanno mai registrato tassi negativi, anche se il

trend di forte crescita si è ridotto notevolmente, giungendo in Nepal a sfiorare la crescita zero nel novembre 2009. In entrambi i casi, le rimesse in entrata hanno ripreso ad aumentare, prima in Bangladesh a partire dal giugno 2009 e poi in Nepal dalla fine dello stesso anno, ma l'andamento non sembra essersi ancora stabilizzato definitivamente lungo un percorso in ascesa. Al contrario, in Bangladesh dal +30% del gennaio 2010 rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, si è giunti al +8% del marzo 2010 sul marzo 2009. L'emigrazione dal Bangladesh è diretta prevalentemente nei paesi del Golfo e in Arabia Saudita, oltre che in Malesia, Corea del Sud e alcuni paesi europei, tra i quali l'Italia sta acquisendo un ruolo preponderante: tra il 2007 e il 2009 gli immigrati provenienti dal paese asiatico sono aumentati del 19%, superando le 65.000 unità. Le mete di emigrazione sono più diversificate rispetto ai casi messicano e colombiano, per i quali un solo paese di destinazione assorbe la maggioranza dei cittadini espatriati; di conseguenza, anche gli effetti sui flussi di rimesse in entrata in Bangladesh derivano dagli andamenti economici dei diversi paesi di destinazione degli immigrati, rendendo il quadro più complesso. Tuttavia, è possibile notare senza ulteriori approfondimenti che la crisi economica mondiale ha inciso con maggiore ritardo e con minore vigore sulle rimesse dirette nel paese asiatico rispetto a quanto avvenuto in America Latina.

1.3. Le previsioni dei flussi di rimesse per il 2010 e 2011

Per quanto riguarda l'andamento dei flussi di rimesse per gli anni 2010 e 2011, è necessario basarsi sulle previsioni dei più importanti organismi internazionali che registrano il trend globale dei flussi di rimesse. La Divisione statistiche della Banca Mondiale effettua un monitoraggio dei dati prodotti da questi organismi ed elabora e pubblica i dati più attendibili. Pur non ritenendo necessario approfondire ulteriormente in questa sede la metodologia adottata nella realizzazione delle previsioni, segnaliamo come esse siano determinate essenzialmente da tre fattori: lo stock di migranti, il reddito dei paesi di origine dei flussi di rimesse e il reddito di quelli verso cui questo denaro è diretto. Di conseguenza, la metodologia di calcolo della Banca Mondiale si basa su tre variabili: il numero di migranti provenienti da un dato paese presenti nel paese di immigrazione considerato, il reddito pro capite nel paese considerato e il reddito pro capite nel paese ricettore delle rimesse. Nell'analisi che segue, dunque, verranno presi in considerazione quegli elementi per fornire alcuni dati di scenario relativi al fenomeno delle rimesse.

Tab 4. Flussi di rimesse verso i PVS. Previsioni 2010-2011 (miliardi di dollari)

	2010	2011	Var. % 2010-2009	Var. % 2011-2010
Paesi in Via di Sviluppo	335	359	6,2%	7,1%
Asia del Sud-Est e Pacifico	94	103	9,8%	9,2%
Europa e Asia centrale	48	52	5,4%	7,6%
America Latina e Caraibi	60	64	5,7%	7,9%
Medio Oriente e Nord Africa	33	34	3,6%	4,0%
Asia del Sud	79	83	4,7%	5,2%
Africa Sub-sahariana	22	23	4,4%	5,8%
Mondo	437	465	5,7%	6,3%

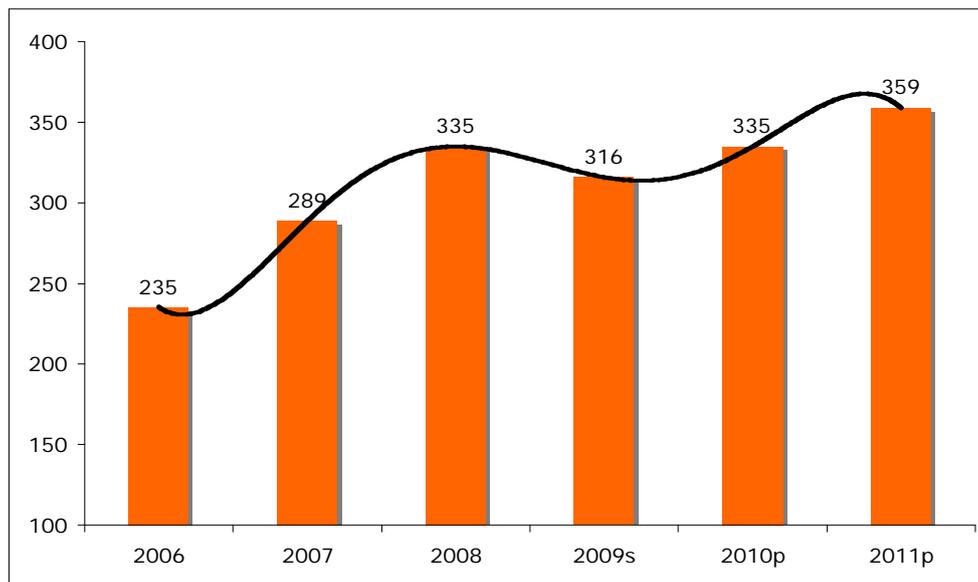
Fonte: Banca Mondiale, *Outlook for Remittance Flows 2010-11*, 2010.

In linea con le proiezioni della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale sulla crescita economica globale per il biennio 2010-2011, si prevede una crescita delle rimesse dirette ai PVS per l'anno in corso pari al 6,2% e nel 2011 pari al 7,2%. In questo modo, l'ammontare delle rimesse dovrebbe registrare nel 2010 lo stesso volume del 2008 - vale a dire circa 335 miliardi di dollari -

mentre nel 2011 il volume globale diretto ai PVS ammonterà a 359 miliardi di dollari. Ciò significa che i forti tassi di crescita sperimentati nel periodo precedente la crisi economica globale non saranno recuperati rapidamente. È anche vero, tuttavia, che i ritmi di crescita precedenti al 2009 erano influenzati da tassi di crescita molto elevati delle economie dei paesi industrializzati e delle altre regioni di destinazione dei flussi migratori (tra i quali i paesi del Golfo Persico, ad esempio), con conseguente forte aumento del reddito dei migranti, e anche da un progressivo miglioramento dei sistemi di rilevazione dei dati sulle rimesse. Dal momento che la forza propulsiva di questi fattori è andata riducendosi, a partire proprio dal 2009, anche i flussi di rimesse segnano al momento il passo. Nel futuro post-crisi, infatti, l'aumento dei flussi di denaro inviati dai migranti sarà condizionato dagli incerti scenari relativi al livello di disoccupazione dei paesi ricettori di immigrati, i quali subiscono in misura maggiore degli autoctoni le conseguenze sul piano occupazionale della contrazione della domanda di lavoro.

In questo quadro, un caso rappresentativo della relazione tra andamento economico del paese e flusso di rimesse in uscita è quello del corridoio tra Stati Uniti - che ospitano circa 40 milioni di immigrati e rappresentano la prima destinazione a livello mondiale - e Messico, principale stato di provenienza dell'immigrazione statunitense. Allo stato attuale, la Banca Mondiale stima che un migrante ogni dieci sia disoccupato. Tra questi i lavoratori immigrati messicani - considerato anche il loro forte impiego nel settore delle costruzioni che è stato duramente colpito dalla recessione del 2008 - presentano tassi di disoccupazione ancora maggiori. In linea con tali dati, le rimesse verso il Messico hanno registrato nel 2009 un calo del 16% circa e le previsioni per il 2010 indicano un dato positivo, ma molto basso.

Fig. 5. Andamento dei flussi di rimesse (2006-2011)



s = stime; p = previsioni. Fonte: Elaborazione su *Outlook for Remittance Flows 2010-11*.

Per quanto riguarda le differenze tra le regioni geografiche, a mostrare il recupero più rapido è l'area del Sud est asiatico e del Pacifico, con un aumento superiore al 9% previsto sia nel 2010 che nel 2011. Una buona performance è registrata anche dall'America Latina e dai Caraibi, che vedranno una crescita delle rimesse compresa tra il 6% circa del 2010 e l'8% del 2011. In Asia del Sud e Africa del Nord si avranno le performance peggiori in entrambi gli anni presi in considerazione, con un aumento dei flussi previsto attorno al 4% nella regione africana e del 5% in

quella asiatica. Infine, in Europa e Asia centrale le rimesse segneranno una crescita del 5% nel 2010 e del 7,6% nel 2011.

1.4. Il caso italiano

Rispetto al nostro paese, gli ultimi dati a disposizione sui flussi di denaro in uscita, pubblicati dalla Banca d'Italia nel marzo 2010, si riferiscono alla fine del 2009 e non disponiamo di previsioni specifiche rispetto all'andamento del biennio 2010-2011. Si propone quindi in questa sede un'analisi tendenziale su base trimestrale riferita al triennio 2007-2009 sull'andamento delle rimesse in uscita, del PIL dell'Italia e del livello di occupazione della popolazione straniera e autoctona. Tra le variabili esaminate non sono inclusi i dati relativi allo stock di popolazione immigrata, dal momento che l'ultimo dato Istat disponibile sul numero di cittadini stranieri presenti in Italia si riferisce al 1° gennaio 2009; inoltre, non si considera il reddito dei paesi d'origine dei migranti (e quindi di destinazione delle rimesse), altra variabile che influenza la metodologia di analisi e calcolo delle previsioni di andamento delle rimesse, privilegiando in questo Focus un'analisi dei flussi complessivi in uscita dall'Italia, e non solo di un corridoio specifico tra il nostro e un altro singolo paese.

Tab. 5. Rimesse in uscita, valore del PIL e tasso di disoccupazione in Italia: dati trimestrali 2007-2010

		PIL ¹		Tasso disoccupazione		Rimesse	
		Valori assoluti (milioni Euro)	Var. su trimestre corrispondente anno precedente	Tasso disoccupazione stranieri	Tasso disoccupazione totale ²	Valori assoluti (migliaia di Euro)	Var. % su trimestre corrispondente anno precedente
2009	IV trim.	302.109	-2,8	12,6	8,6	1,832	6
	III trim.	302.316	-4,7	10,6	7,3	1,669	12,5
	II trim.	301.155	-6,1	10,9	7,3	1,769	9,7
	I trim.	304.056	-6	10,5	7,9	1,482	-4,7
2008	IV trim.	312.885	-3	8,8	7,1	1,729	-1,5
	III trim.	319.088	-1,3	6,9	6,1	1,485	-5,9
	II trim.	321.625	-0,3	8,8	6,7	1,613	6,6
	I trim.	323.449	0,4	9,5	7,1	1,554	29,8
2007	IV trim.	321.849	0,2	9,5	6,6	1,754	31,6
	III trim.	323.203	1,5	6,5	5,6	1,577	44,7
	II trim.	322.551	1,8	7,6	5,7	1,513	27,6
	I trim.	322.290	2,4	9,7	6,4	1,198	30,3

Elaborazione CeSPI su dati Banca d'Italia e Istat, giugno 2010

¹ Il PIL è espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2000. Dati destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario. ² Il tasso di disoccupazione totale si riferisce anche ai lavoratori stranieri: il dato relativo alla sola popolazione di cittadinanza italiana sarebbe, perciò, minore.

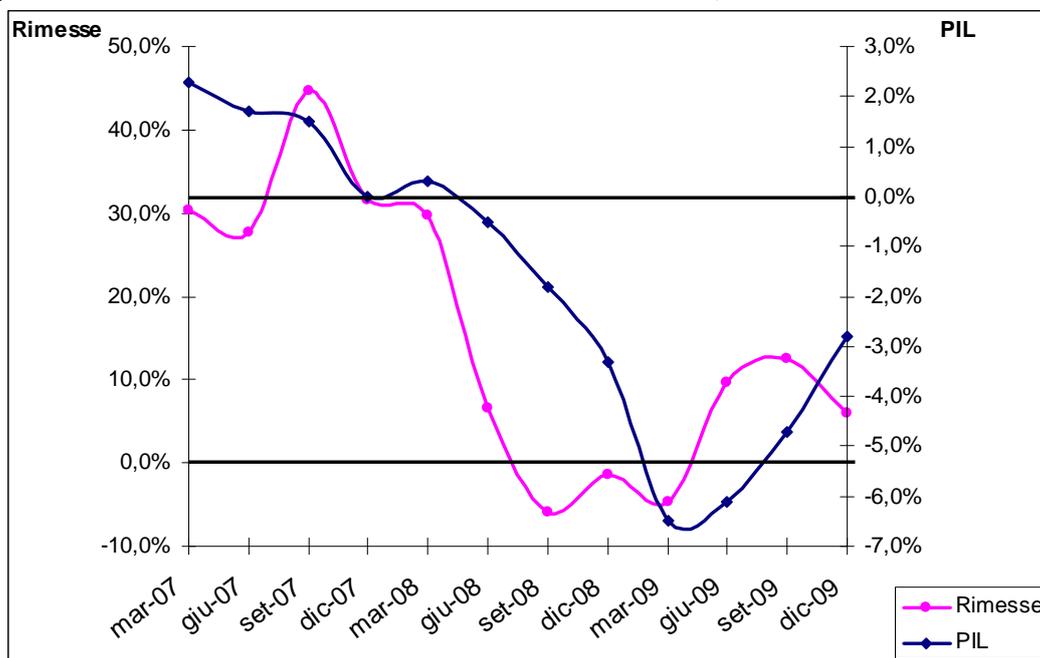
Anche se già tra fine 2007 e inizio 2008 aveva mostrato tassi di crescita molto bassi (0,2% nell'ultimo trimestre del 2007 e 0,4% nel primo del 2008), il PIL italiano ha cominciato a registrare un andamento negativo a partire dal secondo trimestre del 2008, quando si sono sentiti i primi effetti della crisi globale, con una flessione pari al -0,3% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. Da quel momento, il valore del PIL ha registrato variazioni negative sempre maggiori

nel corso del 2008 e dell'anno successivo, giungendo fino al -6,1% del secondo trimestre 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008. Nella seconda metà del 2009 si è registrato un miglioramento, pur mantenendosi tassi negativi rispetto al 2008, con il -2,8% del quarto trimestre 2009.

Allo stesso tempo, il tasso di disoccupazione della popolazione straniera, che pure ha visto un andamento altalenante per tutto il corso del 2007 e 2008⁵, ha registrato il primo dato in forte aumento nel primo trimestre del 2009, sebbene in media nel corso del 2008 la disoccupazione fosse già risultata un poco superiore all'anno precedente (6,8% rispetto al 6,1% del 2007 complessivo). Il tasso di disoccupazione degli stranieri ha infine subito un'altra impennata nel quarto trimestre del 2009, giungendo al 12,5% della popolazione straniera attiva. Questo dato conferma la nostra osservazione circa la maggiore vulnerabilità della forza lavoro migrante nei periodi di contrazione della domanda: il tasso di disoccupazione totale, che include anche la popolazione autoctona, è certamente aumentato, ma in misura minore rispetto al dato relativo ai soli stranieri.

In questo quadro, le rimesse mostrano a giugno 2008 il primo forte rallentamento nella crescita sperimentata sino a quel momento, passando da un aumento pari a circa il 30% registrato per tutto il corso del 2007 e l'inizio dell'anno successivo, ad una crescita di 6 punti percentuali nel secondo trimestre 2008 rispetto allo stesso periodo del 2007. È a partire poi dal terzo trimestre 2008 che le rimesse in uscita dal nostro paese registrano il primo dato negativo, con il -6% del settembre 2008. Gli invii degli immigrati hanno ripreso a crescere nel secondo trimestre del 2009, sebbene a ritmi lontani dagli aumenti sostenuti del 2007 e 2008. Tuttavia, il dato relativo all'ultimo trimestre del 2009 – un trimestre che pure registra generalmente buone performance poiché nei periodi festivi, come Natale, gli immigrati tendono ad inviare somme maggiori – segnala di nuovo una frenata: si è passati dal +12,5% del terzo trimestre al +6% del quarto trimestre 2009.

Fig. 6. Rimesse in uscita e andamento del PIL in Italia (marzo 2007-dicembre 2010)



Elaborazione CeSPI su dati Banca d'Italia e Istat, 2010.

Scala di sinistra: rimesse, var. % rispetto a trimestre corrispondente. Scala di destra: PIL, var. % rispetto a trimestre corrispondente.

⁵ Gli analisti dell'Istat imputano questo andamento sia ad un'effettiva elevata mobilità della forza lavoro straniera, con un forte *turn over* tra occupati e non occupati, sia al fatto che rilevazioni effettuate su una popolazione di riferimento di ampiezza limitata presentano variazioni dei dati stagionali maggiori rispetto a popolazioni di riferimento più consistenti (per esempio la forza lavoro complessiva, italiana e straniera, soggetta a minori variazioni).

Il grafico della figura 6 permette di visualizzare il confronto tra andamento del PIL italiano e andamento delle rimesse in uscita, secondo i dati della tabella 5. Rimesse e PIL, pur se su scale di valori percentuali differenti, evidenziano trend correlati. Emerge infatti come le due curve si muovano nella stessa direzione, seguendo un trend negativo (o di riduzione della crescita per quanto riguarda i dati sulle rimesse) per tutto il corso del 2008, e riprendendo a crescere dal giugno 2009. Le due curve si discostano tra settembre e dicembre 2007, con le rimesse in crescita e il PIL in riduzione, e poi di nuovo tra settembre e dicembre 2009, quando il PIL italiano ha cominciato un lento percorso di crescita (o meglio, di minore decrescita rispetto all'anno precedente) e le rimesse l'andamento opposto. Al di là, dunque, di tali discostamenti al principio e alla fine del periodo esaminato, il calo dei redditi disponibili della popolazione italiana causato dalla crisi economica mondiale ha prodotto i suoi effetti anche sull'invio di rimesse degli stranieri residenti nel nostro paese. Tuttavia, le rimesse hanno mostrato una buona capacità di recuperare terreno già dalla fine del 2008, in linea con la maggiore capacità di resistere agli shock cui si accennava nella trattazione dei flussi a livello internazionale. Infatti, sebbene il tasso di disoccupazione degli stranieri sia aumentato molto - e presumibilmente il livello di reddito di molti degli immigrati abbia subito una contrazione altrettanto consistente - i volumi del denaro inviato in patria hanno registrato una diminuzione, che non è però diventata un tracollo.

1.5. Il dibattito internazionale sulle rimesse

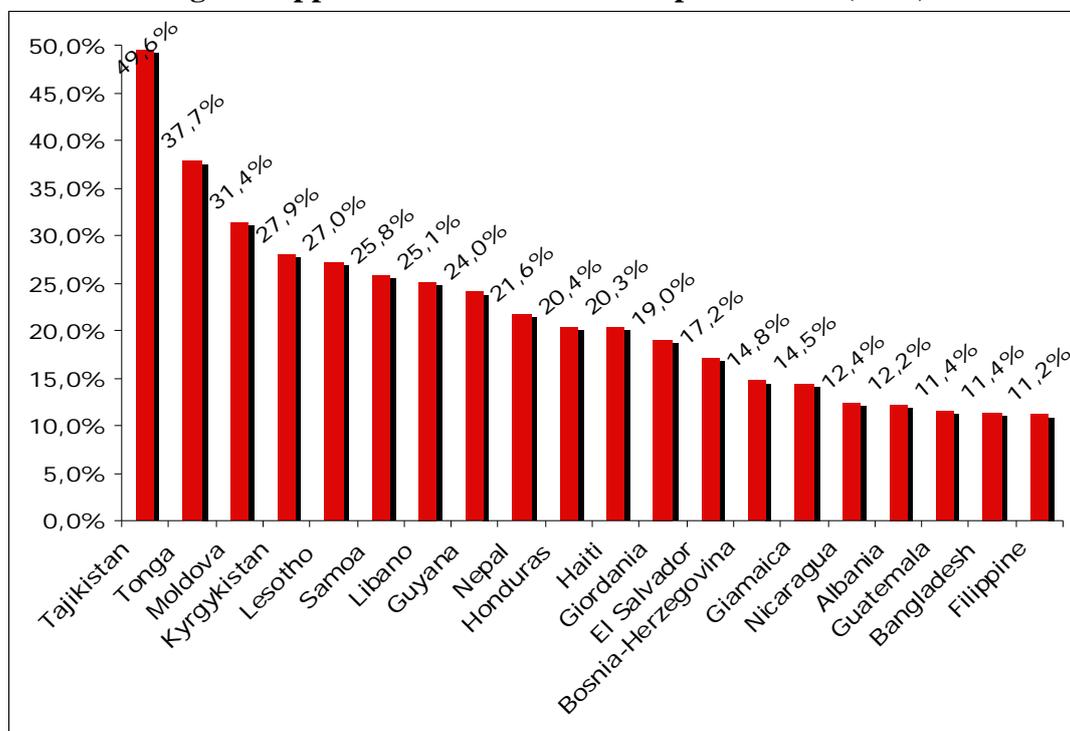
Nell'ambito delle relazioni internazionali, a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 sono state adottate varie misure, tra le quali una maggiore vigilanza e controllo sui flussi finanziari internazionali, in particolare quelli non sottoposti alle procedure di vigilanza interbancaria, considerati possibili fonti di finanziamento di attività illecite e di cellule terroristiche. Le preoccupazioni circa il riciclaggio del denaro sporco e quelle relative al finanziamento del terrorismo internazionale hanno indotto la comunità internazionale, guidata dalle raccomandazioni dei capi di stato del G8, a disciplinare e controllare meglio il flusso delle rimesse. Anche a ciò si deve il progressivo miglioramento delle registrazioni dei flussi da parte delle banche centrali e degli organi di vigilanza.

Accanto all'ambito della sicurezza, il tema delle rimesse è inserito da alcuni anni anche nell'agenda della cooperazione internazionale per lo sviluppo. Innanzitutto, infatti, gran parte dei migranti proviene da paesi poveri. In secondo luogo le rimesse dei migranti, oltre a sostenere – come detto nell'introduzione – il reddito delle famiglie che le ricevono, possono assumere anche un carattere sociale, attraverso il finanziamento diretto di progetti di solidarietà rivolti alla comunità d'origine. Tuttavia, è molto più frequente il caso di un contributo indiretto al miglioramento della comunità di riferimento, dal momento che in molti casi le rimesse sostengono il percorso scolastico dei familiari, contribuiscono alla manutenzione dell'abitazione, migliorano il benessere del nucleo familiare e rappresentano così un investimento in capitale sociale, il cui rafforzamento è un elemento fondamentale nello sviluppo dei paesi di provenienza di larga parte dei migranti.

Infine, anche solo considerando le rimesse dal punto di vista macroeconomico, come fonte di finanziamento estero per le economie dei paesi in via di sviluppo, i dati riferiti al peso di questi flussi in rapporto al PIL dei paesi ricettori offrono spunti di riflessione interessanti.

Per alcuni paesi le rimesse costituiscono oltre il 30% del PIL – il che è particolarmente importante in una fase di grave crisi economica – e rappresentano una fonte di valuta estera di gran lunga maggiore degli investimenti diretti esteri, o anche dei proventi dalle esportazioni. Sebbene si tratti nella maggior parte dei casi di paesi di piccole dimensioni, rientrano nella classifica dei venti maggiori ricettori in termini di rimesse su PIL anche Bangladesh e Filippine, per i quali le rimesse dei connazionali all'estero rappresentano una fonte di reddito irrinunciabile.

Fig. 7. Rapporto tra rimesse e PIL in percentuale (2008)



Fonte: Elaborazione su Banca Mondiale, *Remittances Data Inflows*, aprile 2010.

Nell'attuale congiuntura internazionale, la crisi economica ha determinato nel 2009 una brusca riduzione dei flussi di rimesse diretti ai PVS e, sebbene le previsioni indichino una ripresa già nel 2010, tale recupero non sarà rapido e difficilmente si potrà tornare ai tassi di crescita degli anni precedenti la recessione. In questo contesto - nel quale, in più, le fonti di finanziamento delle agenzie di cooperazione per lo sviluppo internazionali e nazionali si sono drasticamente assottigliate per il dirottamento delle risorse pubbliche su altri capitoli di spesa - il dibattito su come sia possibile valorizzare il denaro che i migranti inviano nei propri paesi d'origine acquista una rilevanza ancora maggiore. Infatti, da diversi anni sono allo studio le possibili modalità per incanalare tali ingenti risorse ai fini della promozione dello sviluppo dei paesi di destinazione delle rimesse. Questo tema presenta una difficoltà strutturale e impone allo stesso tempo una particolare cautela, dal momento che non si tratta di denaro pubblico sottoposto alla gestione diretta dei decisori della politica economica, ma di flussi di denaro privato creati dai redditi da lavoro dei migranti. Sono dunque questi ultimi, e le loro famiglie, coloro che devono scegliere come utilizzare le rimesse.

Tuttavia, gli studiosi e i *policy makers* hanno individuato alcuni ambiti d'azione per favorire un maggiore collegamento tra le rimesse e la promozione della crescita economica dei PVS. A questi temi operatori pubblici e soggetti privati (a cominciare da operatori bancari e, più in generale, finanziari) hanno continuato a dedicare nel primo semestre del 2010 ampie riflessioni, elaborazioni e progettazione di iniziative pilota.

In termini generali, in materia di valorizzazione delle rimesse è fondamentale affrontare il tema all'interno di un discorso più ampio sul risparmio, vale a dire inserendo queste risorse in un

processo integrato di produzione, accumulazione e allocazione del risparmio dei migranti. Occorre perciò agire sia sul fronte della generazione del risparmio che su quello della sua protezione e utilizzo. In quest'ottica, sono due i fattori chiave determinanti per ottimizzare l'impatto delle rimesse sui paesi d'origine e sulle famiglie riceventi.

Da un lato, si tratta della promozione dell'inclusione finanziaria, sia come passo nel cammino dell'integrazione del migrante nella società di approdo, che comporta anche maggiori capacità di produrre ed accumulare risparmio, sia sul versante dei ricettori delle rimesse. Al trasferimento del denaro è infatti necessario associare strumenti e servizi finanziari adeguati, in grado di assicurare e favorire l'ingresso di queste risorse nei circuiti finanziari. Solo in questo modo è possibile generare l'effetto leva della finanza, sostenere politiche per la costituzione di un patrimonio per le fasce a basso reddito (*asset building*)⁶, la creazione e la protezione del risparmio, la canalizzazione verso spese di medio-lungo periodo per il miglioramento della qualità della vita (come educazione e sanità), ma soprattutto promuovere la destinazione di risorse alla creazione e al sostegno del processo di crescita e sviluppo del sistema imprenditoriale del paese. In molti casi, infatti, pur in presenza di servizi e prodotti, ciò che risulta carente è la conoscenza da parte del migrante e della sua famiglia di questi strumenti finanziari; è quindi necessaria una campagna di alfabetizzazione finanziaria sia di chi è emigrato sia di chi resta a casa. Dall'altro lato, garantire le condizioni perché sia possibile e vantaggioso investire o avviare iniziative imprenditoriali nel proprio paese d'origine è un aspetto determinante nell'indirizzare le risorse inviate dal lavoratore all'estero verso un uso produttivo, diverso dal consumo a breve termine. L'Associazione Bancaria Italiana (ABI) è uno dei soggetti privati che seguono con particolare attenzione il tema, come dimostra il periodico monitoraggio (l'ultimo condotto proprio nei primi mesi del 2010) che rileva il tasso di incidenza dei clienti stranieri che usufruiscono dei prodotti e servizi bancari.

In alcuni degli ambiti d'azione sopra delineati, l'intervento a livello governativo è spesso fondamentale, in particolare per assicurare quella cornice istituzionale e il quadro normativo necessari affinché gli effetti benefici delle rimesse possano dispiegarsi: ad esempio, sostenendo il percorso di educazione finanziaria ed al rischio della popolazione; oppure vigilando e favorendo lo sviluppo di un *business climate* favorevole. Inoltre, il fatto che le rimesse siano generalmente anticicliche rispetto all'andamento dell'economia del paese ricettore, ne ha accresciuto l'importanza per paesi che devono fronteggiare una carenza strutturale di fonti di finanziamento estere, come è il caso di larga parte dei PVS.

In questo senso, alcuni paesi stanno realizzando, in questi mesi, azioni concrete volte a promuovere la valorizzazione delle rimesse e stanno attuando politiche mirate ad attenuare gli effetti negativi della crisi internazionale sull'afflusso di rimesse. È questo il caso, ad esempio, del Marocco (come evidenziato nel precedente Focus) che ha registrato nel primo semestre 2009 una diminuzione dell'afflusso di rimesse pari al 12,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il governo marocchino ha varato un piano che prevede, per due anni a partire dal giugno 2009, l'azzeramento delle commissioni di trasferimento e il dimezzamento di quelle relative al tasso di cambio, attraverso la soppressione totale della quota spettante allo Stato marocchino, in modo da incentivare il trasferimento di rimesse dall'estero. A queste misure specifiche sul versante delle rimesse si sono aggiunte quelle, sempre all'interno del piano governativo anti-crisi, per incentivare gli investimenti nel paese da parte dei marocchini residenti all'estero. In particolare, è stato predisposto un meccanismo - sulla base di una convenzione siglata dallo Stato con la *Caisse Centrale de Garantie*

⁶ L'*asset building*, ossia la costituzione di un patrimonio per le fasce sociali a basso reddito attraverso il risparmio integrato, permette ai poveri e alle loro famiglie di risparmiare piccoli importi, di accumulare piccole riserve di ricchezza e di usare questi risparmi, normalmente per scopi specifici. Tra questi, il più basilare è la disponibilità immediata di fondi sufficienti - risparmi cautelativi - per ammortizzare le inevitabili oscillazioni dei redditi di sussistenza o di quasi sussistenza, per far fronte a problemi di salute o ad altre emergenze. Questa forma di risparmio è anche la più vicina alla definizione economica classica del risparmio considerato come "consumo differito".

(CCG) - che offre all'investitore emigrato la possibilità di accedere a una sovvenzione statale pari al 10% del valore del progetto d'investimento, cumulabile con un finanziamento delle banche commerciali fino al 65%, cosicché l'apporto di risorse proprie da parte del migrante può arrivare a non superare il 25% del finanziamento necessario.

Anche altri paesi riconoscono pubblicamente l'importanza dei flussi di rimesse per le loro economie. Nel mese di giugno, la ricognizione delle esperienze a livello internazionale mostra altri casi di attualità ed interesse. Ad esempio, il 7 giugno il Vicepresidente del Kenya ha dichiarato che il governo intende inserire la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti da parte dei connazionali all'estero tra le priorità della politica estera, e ha già promulgato una legge sulla doppia cittadinanza che punta a favorire il contributo della diaspora allo sviluppo del paese⁷.

Anche la Banca Centrale del Bangladesh ha avviato una campagna volta a promuovere l'uso dei canali formali da parte degli espatriati che inviano rimesse per sostenere le riserve di valuta estera del paese, riconoscendo che senza l'apporto dei trasferimenti dei migranti il paese non potrebbe pagare le importazioni di beni stranieri. Inoltre, la Banca vigila attentamente sul mercato dei cambi per mantenere costante il rapporto tra la moneta bangladesese e il dollaro, intervenendo con l'acquisto diretto di valuta straniera dalle banche commerciali che fronteggiano un eccesso di liquidità. Ad esempio, nel corso della prima settimana di giugno la Banca Centrale ha acquistato oltre 13 milioni di dollari da due banche private del paese⁸.

In altri casi, i governi hanno predisposto strumenti finanziari per incentivare gli investimenti dei connazionali all'estero attraverso l'emissione di bonds dedicati agli emigrati. È questo il caso del Nepal, che offre interessi del 9-10% sui bond per lo sviluppo di infrastrutture, riservati ai nepalesi emigrati in Corea del Sud, Malesia, nei paesi del Golfo e in Arabia Saudita, con l'obiettivo esplicito di dirottare parte delle rimesse dal consumo verso settori produttivi⁹. Il Nepal non è un caso isolato: i cosiddetti "diaspora bonds" sono stati istituiti anche da altri paesi come Filippine, Salvador, Ruanda e Sri Lanka, nel tentativo di riequilibrare i propri conti con l'estero e trovare fonti di finanziamento per progetti di sviluppo nazionali.

Altro tema sono le iniziative poste in essere dagli operatori finanziari privati, anche in virtù del fatto che le rimesse costituiscono un mercato assai redditizio e nel quale la concorrenza tra attori è molto cresciuta negli ultimi anni, tanto da stimolare un ampliamento dell'offerta di prodotti e servizi finanziari collegati alle rimesse: ad esempio, la Sri Lanka's Bank of Ceylon ha recentemente introdotto uno schema pensionistico legato agli invii di rimesse, nel tentativo di attrarre un maggior numero di clienti¹⁰; altre banche, in particolare nei paesi dell'America Latina, propongono prodotti per l'erogazione di credito che considerano tra le garanzie reali del richiedente il prestito anche gli ultimi trasferimenti effettuati dall'estero. Inoltre, in varie regioni gli operatori stanno investendo nella costruzione di una piattaforma tecnologica in grado di gestire gli invii di rimesse attraverso il telefono cellulare, sul cui sviluppo futuro scommettono in molti¹¹. Tale dinamismo del mercato ha prodotto vantaggi per la clientela migrante, consentendo di dare risposte almeno parziali alle loro esigenze di trasferire il denaro da un polo all'altro della migrazione e favorendo una progressiva riduzione dei costi di trasferimento¹².

Dal punto di vista della cooperazione governativa a livello internazionale, il tema delle rimesse è stato inserito per la prima volta nell'agenda del G8 durante il vertice di Sea Island, nel 2004; da allora è sempre presente nell'agenda internazionale relativa alla finanza per lo sviluppo, ed è una componente prioritaria in materia di migrazioni e sviluppo, come dimostra lo spazio dedicato al

⁷ Kenya Broadcasting Corporation, 7 giugno 2010.

⁸ *The Financial Express Report*, 3 giugno 2010.

⁹ *Nepal Republic*, 8 giugno 2010.

¹⁰ *Lankabusinessonline*, 21 maggio 2010.

¹¹ Si registrano investimenti in tal senso da parte di operatori africani, in Sudafrica, Uganda e Zambia, e in America Latina da parte di Entel, operatore boliviano.

¹² Il costo dell'invio è calato dal 15% per transazione del 2000 al 5,6% del 2008 (*IADB Annual Report*, 2009).

tema in occasione della conferenza svoltasi a Bamako il 23-25 marzo 2010 tra Unione Europea e paesi dell’Africa occidentale, nell’ambito del processo di dialogo politico e cooperazione regionale lanciato a Rabat nel luglio del 2006 (Prima Conferenza Euro-Africana su migrazione e sviluppo). Nel 2006 è stato istituito il Luxemburg Group rivolto alla raccolta dei dati sui flussi di rimesse, e nel 2007 sono stati fissati i Principi Generali sui Servizi delle Rimesse (GPRS) a cura di Banca Mondiale, del Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) e della Banca dei Regolamenti Internazionali. In seguito è stato creato il Global Public Private Partnership on Remittances (2008, conferenza di Vienna) dalla collaborazione tra Banca Mondiale e il Department for Financial International Development (DFID) del governo inglese, e sono state concordate delle raccomandazioni (conferenza di Berlino del 2007), tra cui la creazione di un gruppo di lavoro sulle rimesse, istituito nel 2009 (Global Remittances Working Group - GRWG¹³) sotto il coordinamento della Banca Mondiale. In questo processo, sono stati identificati alcuni Principi Generali, adottati dal G8, dal G20 e dal Financial Stability Forum sulle tematiche delle rimesse, nei quali sono indicate le linee di pressione e intervento che i paesi firmatari dovrebbero perseguire.

I Principi Generali prevedono che:

- 1) il mercato per le rimesse debba essere trasparente e assicurare adeguata protezione ai consumatori;
- 2) vengano incoraggiati quei miglioramenti alle infrastrutture dei sistemi di pagamento che hanno il potenziale di migliorare l’efficienza dei servizi di rimesse;
- 3) i servizi di trasferimento delle rimesse debbano essere supportati da una struttura legale e normativa che risulti essere idonea, solida, prevedibile e non-discriminatoria;
- 4) si creino condizioni competitive di mercato, incluso un accesso adeguato alle infrastrutture nazionali di pagamento;
- 5) i servizi di trasferimento delle rimesse debbano essere supportati da adeguate pratiche di *governance* e gestione del rischio.

Questi principi sono stati recepiti e incorporati nelle finalità d’azione e intervento del GWGR, che è supportato da alcuni dipartimenti della Banca Mondiale e costituito da autorità del G8 e da un International Advisory Committee (IAC) di esperti tecnici. L’obiettivo del GWGR è quello di sostenere, attraverso l’identificazione di linee e priorità d’azione, l’intero processo di valorizzazione delle rimesse aumentando la consapevolezza circa il loro ruolo e le tematiche affini nei paesi del G8, e promuovere e garantire la trasparenza del mercato degli operatori delle rimesse, ossia ridurre le asimmetrie informative che ne limitano l’efficienza. Una maggiore trasparenza, infatti, favorisce una sana competizione tra gli attori del mercato con un conseguente effetto di abbassamento dei costi di trasferimento del denaro e un incremento della somma netta nel paese di destinazione della rimessa (aspetto che risulta particolarmente importante per quei paesi in cui i costi d’invio sono ancora molto alti).

Di fronte alla difficoltà di formulare iniziative rivolte alla “protezione del consumatore”, la ricerca di trasparenza si scontra anche con la complessità di definire e individuare il costo dell’invio del denaro. Per questo motivo, il GRWG e la Banca Mondiale hanno adottato l’obiettivo del “5x5”, ossia la riduzione dei costi di invio delle rimesse dall’attuale 10 al 5% nell’arco di 5 anni. L’impostazione adottata a livello istituzionale per la valorizzazione del ruolo delle rimesse, condivisa dagli attori del GRWG, consiste soprattutto in azioni di pressione istituzionale *cross-political* (“indiretta” sul mercato delle rimesse) volte ad ottenere un abbassamento dei costi e un aumento della competizione tra gli operatori del mercato delle rimesse.

A partire da tali premesse, e al fine di promuovere gli obiettivi di maggiore trasparenza, chiarezza e protezione dei consumatori e di stimolo alla concorrenza sul mercato, la Banca Mondiale ha

¹³ Al GRWG partecipano, per l’Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero del Tesoro, la Banca d’Italia, l’ABI e il CeSPI.

deciso di creare un sito internet diretto a raccogliere e confrontare informazioni sul costo di invio del denaro nel mondo. Ad oggi, il sito “remittance-pricecomparison”¹⁴ gestito dalla Banca Mondiale include 167 corridoi e copre 23 paesi di invio delle rimesse, ed è il principale strumento di monitoraggio in materia di andamento dei costi di trasferimento di rimesse. Anche in Italia è stato creato un sito sulla comparazione dei costi di invio delle rimesse che recepisce e applica la metodologia e l’approccio della Banca Mondiale per favorire la trasparenza e stimolare la competizione del mercato finalizzata al raggiungimento dell’obiettivo del 5x5: il sito www.mandasoldiacasa.it, che attualmente copre 14 corridoi, i maggiori rispetto ai flussi di rimesse in uscita dall’Italia, svolge un’attività di rilevazione periodica dei costi dei trasferimenti e di monitoraggio dell’andamento del mercato, rilevando i dati dei maggiori attori del mercato: banche, operatori di trasferimento internazionale di denaro e Poste italiane.

¹⁴ <http://remittanceprices.worldbank.org/>

2. Osservatorio regionale. Le tendenze in Nord Africa e Medio Oriente

2.1. Le principali dinamiche migratorie

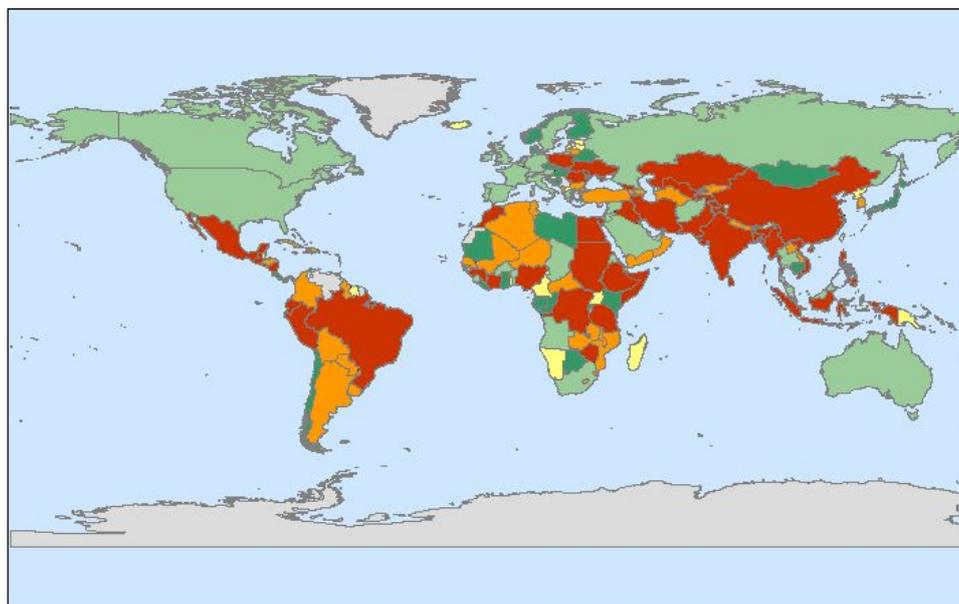
Al centro di questo approfondimento è il Nord Africa e Medio Oriente, regione di naturale rilevanza strategica per le dinamiche migratorie internazionali che interessano direttamente l'Italia, qui esaminata nell'accezione che comprende nove paesi: Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia nel Nord Africa; Giordania, Libano, Siria e Territori Palestinesi in Medio Oriente.

I paesi della sponda sud dell'area mediterranea rappresentano una delle principali aree di origine dei movimenti migratori internazionali. I dati relativi ai flussi netti registrati dalla Banca Mondiale nella banca dati consultata nel primo semestre del 2010 si riferiscono al 2005 e segnalano i paesi dell'Africa settentrionale fra i primi 60 nel mondo per deflusso di popolazione, con Marocco e Egitto rispettivamente all'undicesimo e ventisettesimo posto. Complessivamente, la somma dei flussi netti in uscita da Marocco, Algeria, Tunisia ed Egitto ha superato nel 2005 il milione di migranti.

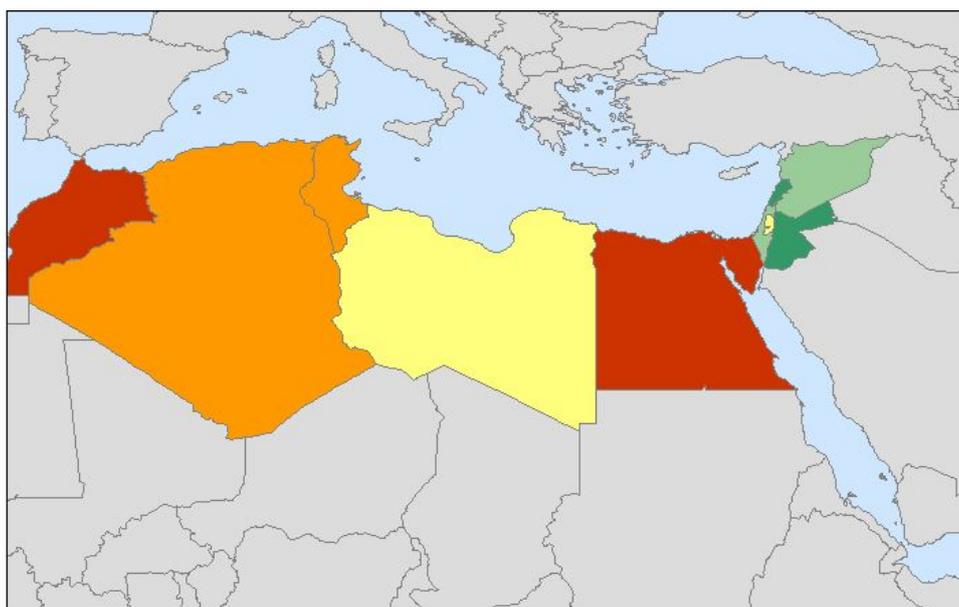
Diversa la situazione dei paesi del Vicino Oriente, dove prevalgono flussi regionali influenzati dall'instabilità politica dell'area che determina oscillazioni rilevanti nell'andamento dei flussi, che rimangono comunque sensibilmente più contenuti rispetto a quelli nordafricani. Inoltre, la tendenza dei paesi del Mashreq a generare flussi maggiori verso i paesi del Golfo, largamente non contabilizzati, contribuisce a una generale sottostima dei flussi da essi rispetto a quelli dei paesi maghrebini, che storicamente mostrano maggiore preferenza per l'emigrazione verso i paesi OCSE. Nelle stime prodotte dalla Banca Mondiale in uno studio del 2009¹⁵, quasi il 4% della popolazione dei paesi della regione viveva, nel 2005, fuori dai confini nazionali; percentuale che variava fra il 5,5% nel caso dei paesi del Maghreb e il 3,3% per i paesi del Mashreq con l'esclusione del Libano, dove la quota di espatriati era calcolata in un 17%. Tutte quote largamente al di sopra della media mondiale stimata in un 2,9%.

¹⁵ World Bank, *Shaping the Future. A Long Term Perspective of People and Job Mobility in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C., 2009.

Fig. 8. Flussi migratori netti (2005)



Valori in migliaia:



Valori in migliaia:



Fonte: World Bank, *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>, accesso 10 giugno 2010.

I dati sulla distribuzione dei migranti dall'area nei paesi di emigrazione non sono omogenei. In molti casi mancano o sono parziali i dati provenienti dalle fonti nazionali, che comunque seguono criteri non uniformi per la registrazione dei flussi migratori.

Lo studio della Banca Mondiale del 2009 già menzionato stimava una distribuzione dello stock di emigrati dalla regione fra Unione Europea (56%), dove tuttavia si concentrerebbero i quattro quinti dei migranti dai paesi maghrebini, paesi del Golfo Persico e altri paesi arabi (32%), e il restante 12% in altri paesi con prevalenza di Stati Uniti, Canada e Australia dove - simmetricamente rispetto all'Europa - il 90% delle presenze proverrebbe dai paesi del Mashreq.

Indicazioni relativamente più dettagliate sulle principali destinazioni delle migrazioni dai quattro paesi di maggior peso demografico (Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto) possono essere ricavate dall'esame dei dati raccolti da diverse fonti dei paesi di origine e destinazione, condotto dal CARIM - Consortium for Applied Research on International Migration.

Osservando i dati più recenti, l'Europa occidentale costituisce il principale polo di attrazione per l'emigrazione nordafricana, anche se la Libia rappresenta il secondo paese per numerosità di presenze complessive e il primo per quanto riguarda la comunità egiziana, che conta nel paese ben 950.000 residenti.

Nei paesi europei la maggiore comunità di immigrati nordafricani si trova in Francia, dove vivono 2,5 milioni di cittadini dei quattro paesi considerati, con una maggiore presenza relativa di cittadini dei tre paesi francofoni e una quota comunque non trascurabile di egiziani. Nel paese si concentra anche la maggior parte degli algerini residenti all'estero, corrispondente a circa l'80% dell'intero stock di algerini all'estero riportato dal data base considerato.

Italia e Spagna sono i due altri paesi comunitari con maggiore presenza di immigrati nordafricani (rispettivamente poco più di 750.000 e 600.000 presenze, secondo la banca dati). In Italia sono rappresentate cospicuamente tutte le nazionalità considerate ad eccezione di quella algerina, mentre in Spagna la quasi totalità di migranti dalla sponda meridionale del Mediterraneo proviene dal Marocco, con una minoritaria presenza algerina.

Gli Stati Uniti sono un altro rilevante polo di attrazione per l'emigrazione dalla regione, e in particolare per quella dall'Egitto. Il paese ospita la seconda comunità egiziana nel mondo dopo quella residente in Libia (circa 635.000), confermando una differenziazione anche su base linguistica delle catene migratorie dai diversi paesi. Ingenti comunità egiziane sono presenti anche in Canada (141.000) e Gran Bretagna (75,000).

Fig. 9. Stock di migranti nordafricani per maggiori paesi di destinazione

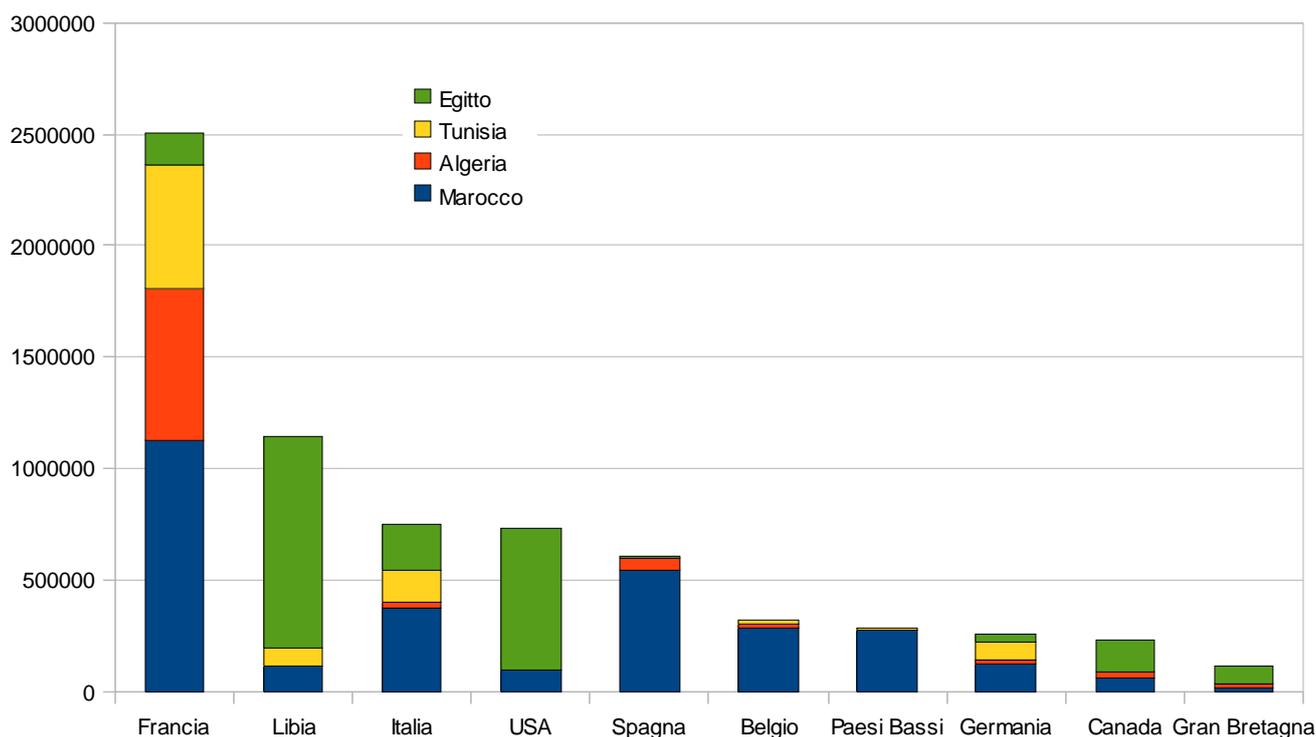
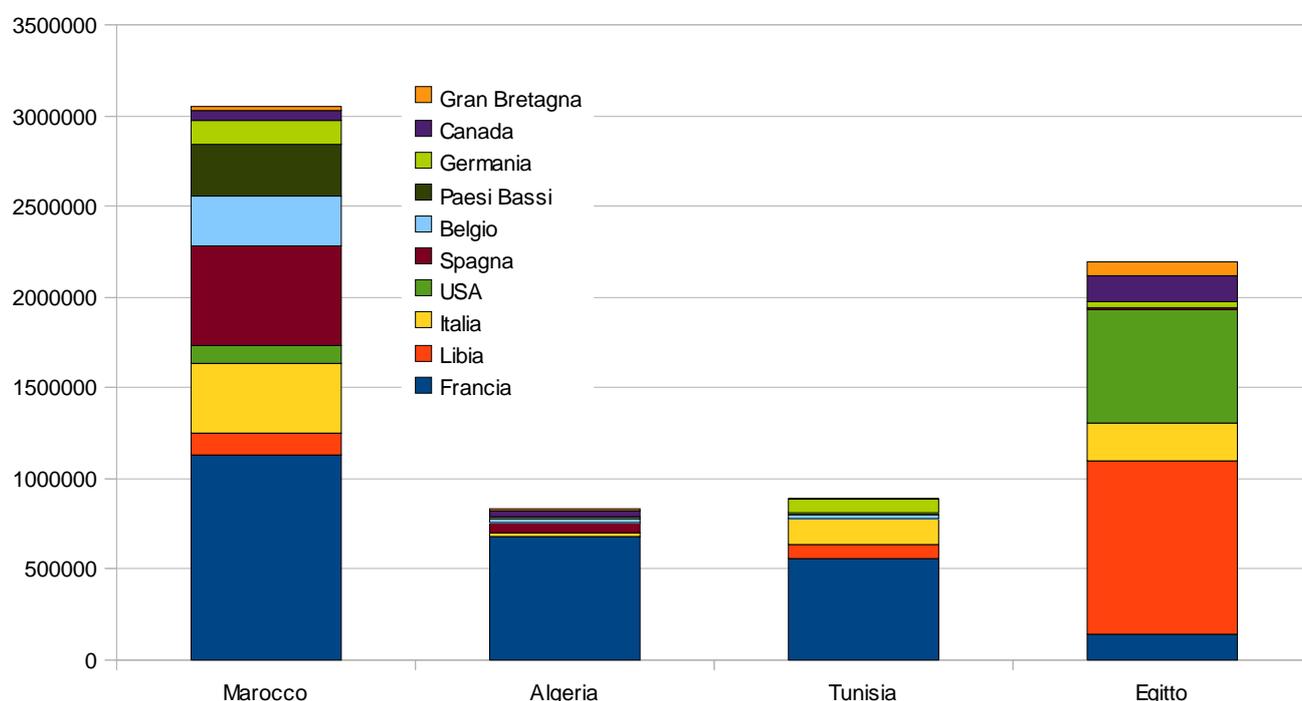


Fig. 10. Presenza di migranti nordafricani nei maggiori paesi di destinazione

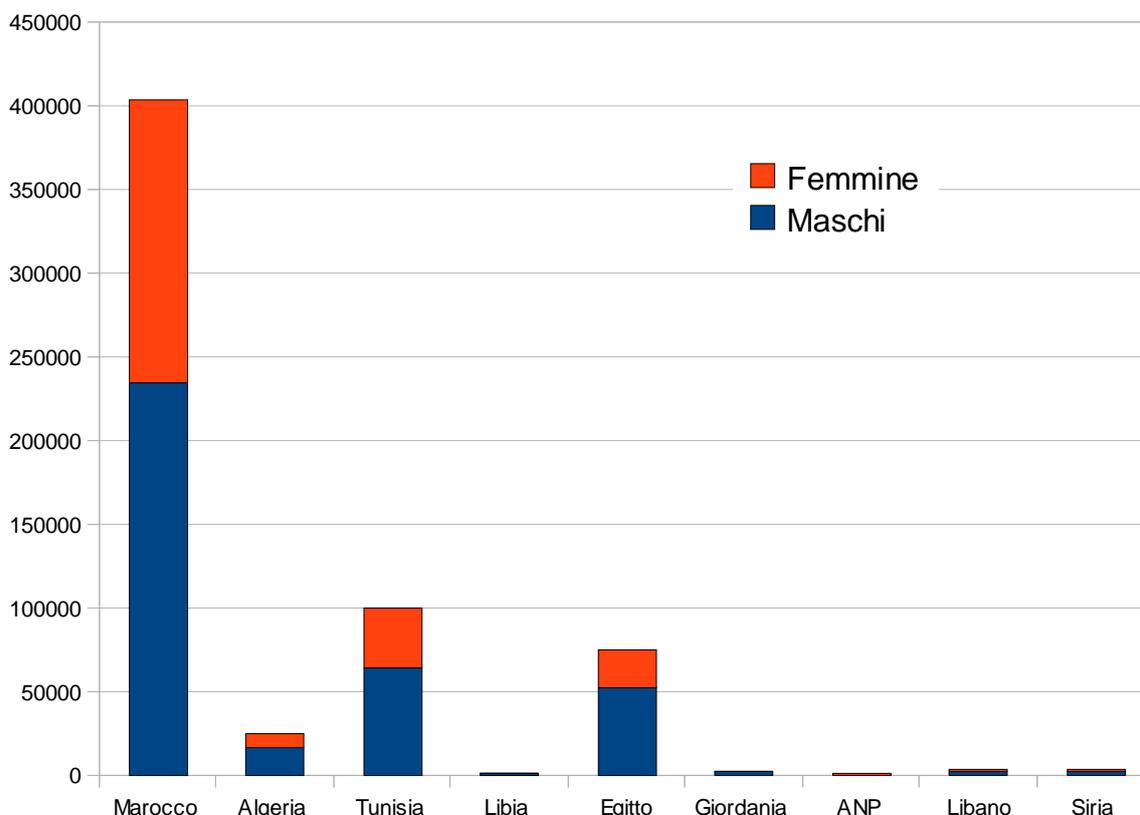


Fonte: elaborazione da dati CARIM (<http://www.carim.org>); anni di riferimento: Algeria 2008, Marocco, Tunisia, Egitto 2009.

Per quanto riguarda le comunità di emigrati dai paesi della sponda sud del Mediterraneo in Italia, l'Istat fornisce dati sulla popolazione residente che in alcuni casi rispecchiano scostamenti lievi rispetto a quelli forniti dalla banca dati citata, mentre per altre nazionalità presentano scostamenti

particolarmente elevati, che indicano evidenti differenze nelle metodologie di rilevazione. Secondo la rilevazione dell'Istat, il gruppo nazionale più rappresentato in Italia è quello marocchino che conta più di 400.000 residenti. Le altre due maggiori comunità sono quella tunisina con circa 100.000 residenti e quella egiziana con poco meno di 75.000 presenze, caso di elevata divergenza dalla banca dati CARIM che segnala un numero quasi triplo di presenze. Il numero rilevato di cittadini algerini, leggermente al di sotto delle 25.000 unità, conferma il dato già menzionato. I gruppi nazionali mediorientali presi in considerazione sono presenti in Italia con numeri largamente minori, tutti al di sotto dei 4.000 residenti. In tutti i casi, la componente maschile risulta maggioritaria con un massimo del 70% per gli egiziani e un minimo del 58% per i marocchini.

Fig. 11. Cittadini dei paesi di Nord Africa e Medio Oriente residenti in Italia al 31 dicembre 2008



Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (Istat), <http://demo.istat.it>, 12 giugno 2010.

2.2. Le tendenze e le proiezioni future

L'area considerata, pur trovandosi in una fase cruciale della propria transizione demografica, è ancora caratterizzata da elevati tassi di fertilità e da una struttura della popolazione largamente sbilanciata verso le giovani generazioni. Il tasso di crescita della popolazione e il tasso di natalità sono più elevati di quelli medi mondiali in tutti i paesi della regione ad eccezione di Tunisia e Libano, con punte quasi triple nel caso della crescita di Giordania e Territori Palestinesi.

La quota di giovani sotto i 14 anni è particolarmente elevata in tutta l'area, con punte del 45% nei Territori Palestinesi e proporzioni elevate anche in paesi con maggiore consistenza demografica, come l'Egitto (33%), il Marocco (29%) e l'Algeria (28%), con conseguente forte pressione sul mercato del lavoro e livelli elevati di disoccupazione giovanile.

Fig. 12. Tasso % annuo di incremento demografico (2007)

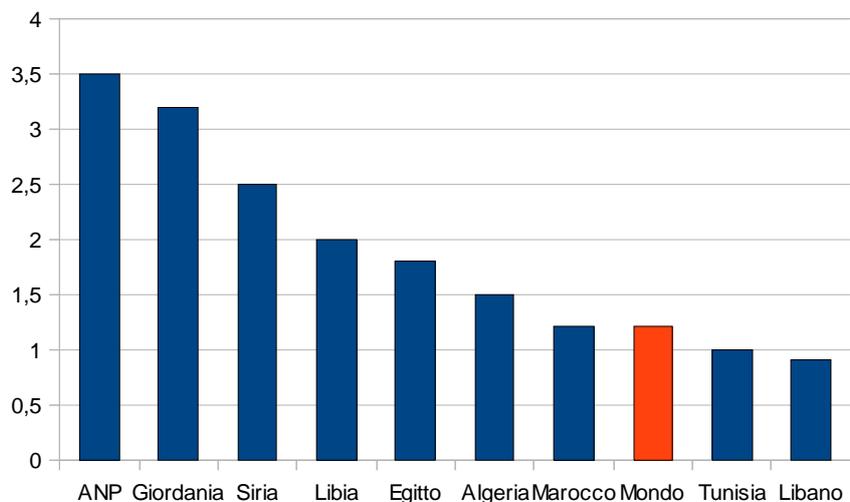


Fig. 13. Tasso di natalità (nati vivi su 1000 abitanti - 2007)

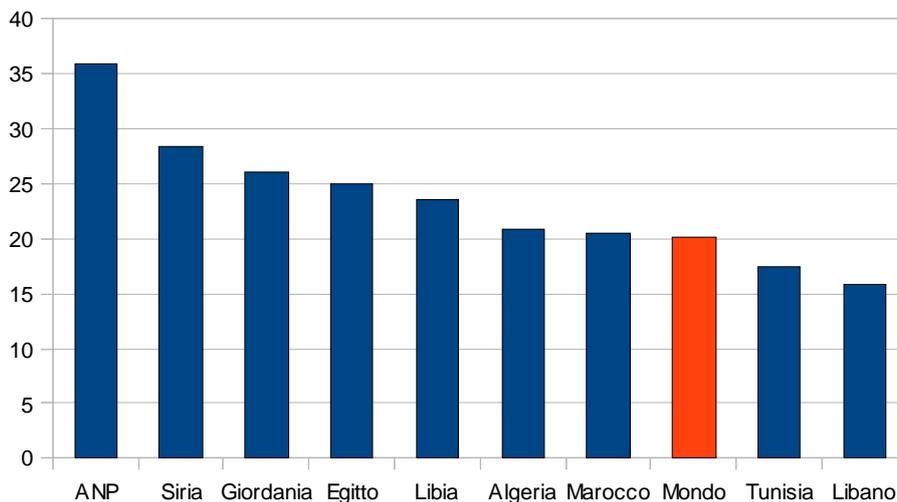
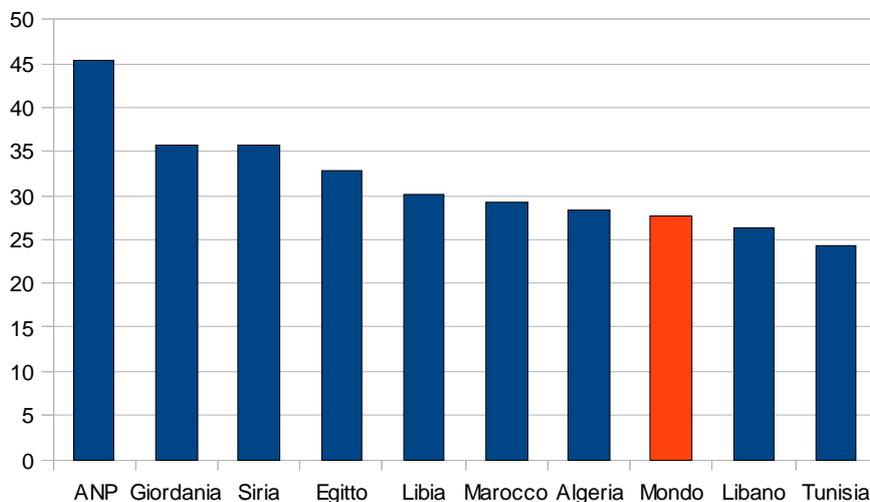


Fig. 14. Quota % di popolazione < 14 anni (2007)



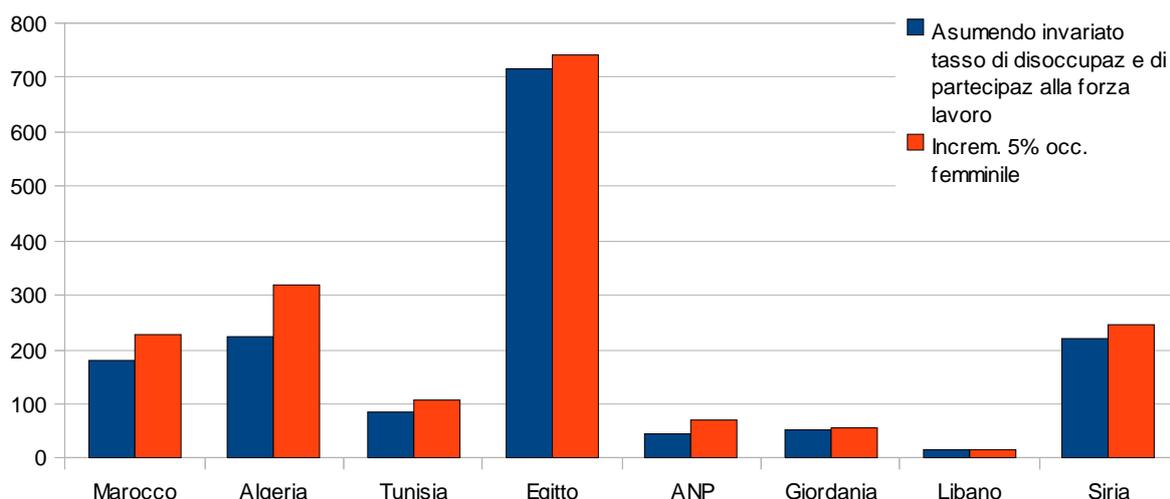
Fonte: World Bank, World Development Indicators, <http://databank.worldbank.org>, accesso 10 giugno 2010.

Indicazioni sulle prospettive future delle dinamiche migratorie nell'area sono ricavabili combinando proiezioni demografiche e analisi del mercato del lavoro. Un recente studio pubblicato dalla Commissione Europea¹⁶ ha stimato il fabbisogno di nuovi posti di lavoro per il prossimo decennio nei paesi della regione per mantenere gli attuali tassi di occupazione. Lo studio, considerando dati forniti da fonti nazionali, assume uno scenario regionale caratterizzato da una crescita media della popolazione del 2% nel decennio, una crescita della popolazione in età lavorativa fra il 2,8% e il 3%, per effetto dell'ingresso delle nuove generazioni nel mercato del lavoro, e una crescita del 4% della forza lavoro, per l'incremento della quota di popolazione, soprattutto femminile, in età lavorativa.

Ipotizzando costante il tasso di partecipazione alla forza lavoro, i paesi considerati avrebbero complessivamente bisogno di creare più di 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro all'anno per non peggiorare (cioè semplicemente per stabilizzare) il già elevato tasso di disoccupazione. Il fabbisogno salirebbe a quasi 1,8 milioni di posti l'anno nel caso di un incremento del 5% della partecipazione femminile alla forza lavoro. Quasi la metà dell'intero fabbisogno regionale è assorbita dall'Egitto (715.000 posti a tasso di partecipazione costante), seguito dagli altri tre paesi nordafricani con in testa l'Algeria. Quest'ultimo paese è anche quello in cui l'impatto di una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro si manifesterebbe in misura più incisiva determinando l'aumento del 45% del fabbisogno di nuovi posti.

Per mantenere il tasso di disoccupazione attuale - che è ovviamente un obiettivo di politica economica men che minimo rispetto alle indicazioni strategiche dei governi della regione - il tasso di crescita regionale dell'occupazione dovrebbe mantenersi attorno al 3% per l'intero decennio: livello più che doppio rispetto alla maggior parte dei tassi di crescita nazionali registrati nell'ultimo quinquennio, considerato particolarmente felice dal punto di vista della crescita economica.

Fig. 15. Stima del fabbisogno di nuovi posti di lavoro nel periodo 2010-2020 (migliaia di posti per anno)



Fonte: European Commission (2009).

¹⁶ European Commission - Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects. Volume 1. Final Report & Thematic Background Papers*, European Economy Occasional Papers, n. 60, 2010.

Analisi e proiezioni sui flussi migratori internazionali sono realizzate regolarmente dall'UN Population Division. I risultati, pur caratterizzati da rilevanti scostamenti rispetto ai dati presentati da altre fonti come la Banca Mondiale, permettono una visione prospettica delle tendenze e dei possibili scenari dei prossimi due decenni.

Guardando all'insieme dei paesi dell'area si ricava un quadro considerevolmente variegato.

Un primo elemento in evidenza è la notevole divergenza nelle tendenze dei singoli casi nazionali. L'area comprende, infatti, paesi che mantengono la tendenza a produrre cospicui flussi in uscita, paesi in cui la riduzione delle dinamiche migratorie è confermata dalle stime per i prossimi decenni, e paesi caratterizzati dalla frequenza di periodi con saldi netti positivi. Anche guardando alle due diverse aree continentali è possibile individuare una prima generale differenza fra paesi del Nord Africa dove, a esclusione della Libia, è ravvisabile una relativa convergenza nell'andamento dei flussi a partire dagli anni Settanta, e paesi dell'area mediorientale, dove prevalgono oscillazioni riconducibili principalmente alle vicende storiche dell'area che determinano le maggiori variazioni fra paesi e fra periodi storici considerati.

Un secondo elemento generale ricavabile dai dati riguarda la consistente tendenza alla stabilizzazione dei flussi che viene prevista per tutti i paesi della regione, in associazione con una generale diminuzione dei saldi sia negativi che positivi, che nel caso dei paesi mediorientali porterebbe a saldi quasi nulli a partire dal 2020. La stabilizzazione delle dinamiche migratorie risulta ancora più evidente se si guarda alle stime dei tassi di migrazione rapportati alla popolazione. In questo caso, la depurazione della stima dall'effetto delle dinamiche demografiche avvicina anche le curve relative ai tre paesi nordafricani con maggiore popolazione e crescita demografica a quelle degli altri paesi dell'area, con tassi di emigrazione medi annui che - tranne nel caso del Marocco - si attestano tutti al di sotto dell'1 per mille.

Un esame più dettagliato delle curve dei singoli paesi mostra alcune particolarità rilevanti. I tre paesi maghrebini presentano alcuni elementi di convergenza che si accentuano per quanto riguarda Algeria e Tunisia, entrambe caratterizzate da una veloce diminuzione dei saldi migratori negativi nel decennio successivo all'indipendenza, tanto che alla metà degli anni Ottanta si arriva all'equilibrio fra ingressi e uscite per la Tunisia e a saldi positivi per l'Algeria. A partire dal quinquennio successivo si assiste ad una ripresa dell'emigrazione da entrambi i paesi, maggiore nel caso algerino. Nelle proiezioni, i flussi si stabilizzano per la Tunisia attorno alle 4.000 uscite medie l'anno, mentre per l'Algeria i flussi in uscita si stabilizzerebbero fino al 2020 sulla media di 28.000 uscite annue del periodo 1995-2010, per poi calare a 18.000 uscite annue nel successivo decennio, e arrivare a 16.000 dal 2030.

Il Marocco mostra un andamento a tratti divergente rispetto ai paesi vicini. Nel suo caso la diminuzione dei flussi in uscita è iniziata nel decennio successivo; dopo aver raggiunto, come Tunisia e Algeria, nella prima metà degli anni Ottanta il livello più basso di emigrazione, mostra una ripresa decisamente più accentuata del fenomeno migratorio, fino ad un nuovo picco che corrisponderebbe al quinquennio che si sta concludendo. Nelle proiezioni anche i flussi in uscita dal Marocco conoscerebbero una diminuzione costante fino a raggiungere le 50.000 emigrazioni l'anno nel 2025-2030.

L'Egitto è il paese della regione che ha più esportato manodopera, arrivando a un saldo medio stimato di 170.000 migranti in uscita l'anno. Dopo il dimezzamento dei flussi nel quinquennio successivo, l'emigrazione dall'Egitto ha continuato con flussi in uscita al di sopra dei 100.000 migranti l'anno fino al 2000. Con il nuovo millennio, i saldi medi calcolati dall'*UN Population Division* sono di nuovo diminuiti al di sotto delle 60.000 uscite, ma sono stimati nuovamente in ascesa per assestarsi su saldi di migrazione negativi attorno alle 80.000 unità l'anno per tutto il periodo preso in considerazione dalle proiezioni.

I calcoli sui movimenti migratori nei paesi del Medio Oriente mostrano notevoli oscillazioni, particolarmente accentuate se si considerano in termini relativi come quota della popolazione, e in

gran parte riconducibili alle drammatiche vicende storiche dell'area. È il caso dei saldi negativi dei Territori Palestinesi e dei corrispondenti saldi positivi della Giordania, riconducibili allo spostamento di un'ingente porzione di popolazione fra i due territori negli anni Sessanta; e dei consistenti saldi negativi del Libano dal 1975 al 1990 e positivi per la Giordania nel quinquennio 1990-1995 e la Siria nel 2005-2010.

Le proiezioni stimano un forte accentuarsi dei movimenti migratori da Giordania e Siria. I due paesi raggiungerebbero saldi negativi - rispettivamente 35.000 e 119.000 uscite l'anno - nei prossimi cinque anni per poi registrare un calo e assestarsi su un saldo nullo nel caso del primo paese e in un lieve flusso in uscita di 10.000 unità l'anno per la Siria.

Libano e Territori Palestinesi, al contrario, manterrebbero anche per tutto il periodo considerato dalle proiezioni gli stessi saldi sostanzialmente in equilibrio raggiunti in questo quinquennio.

Fig. 16. Flussi medi annuali netti di migrazioni, proiezioni al 2030 (migliaia di persone)

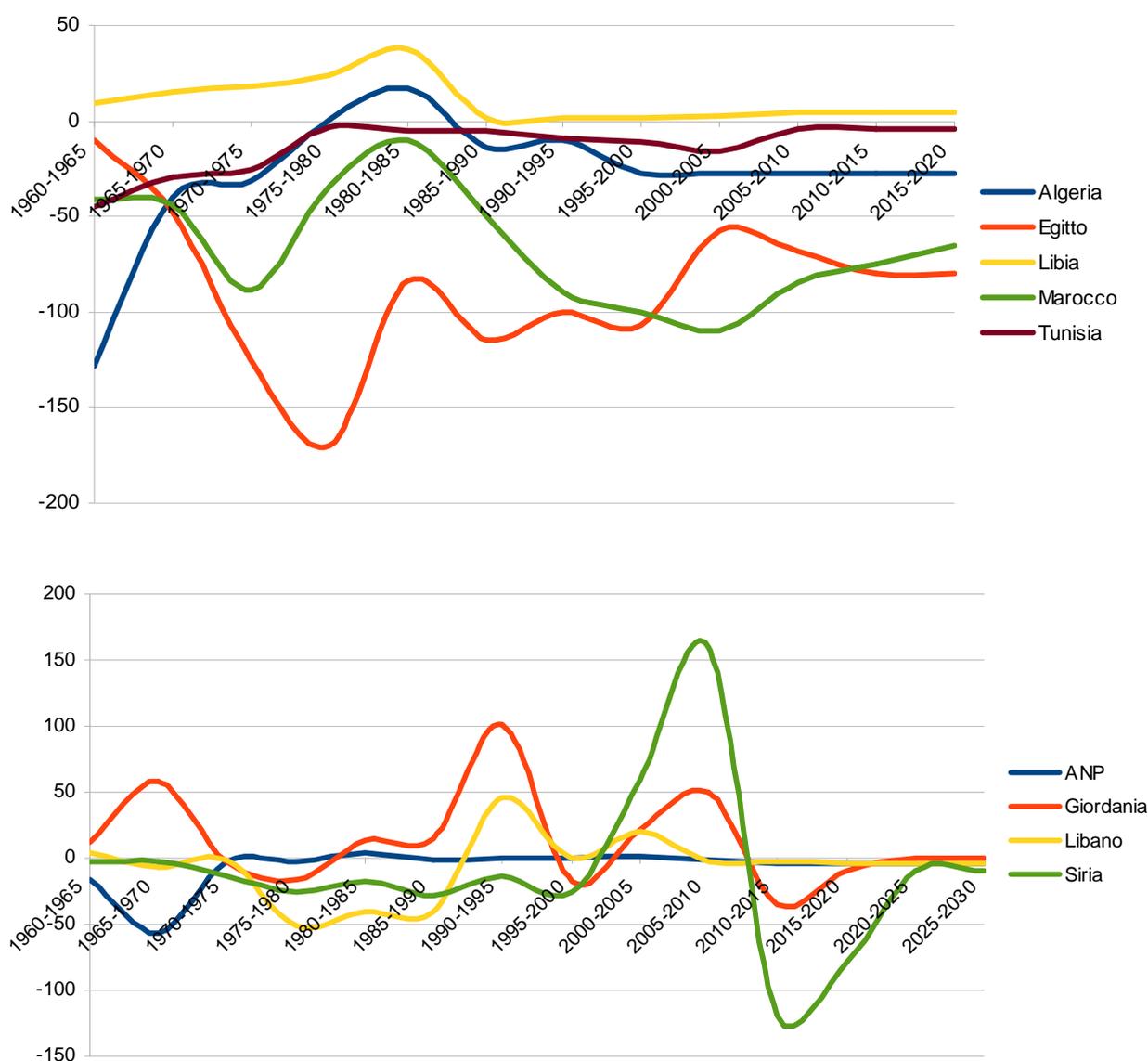
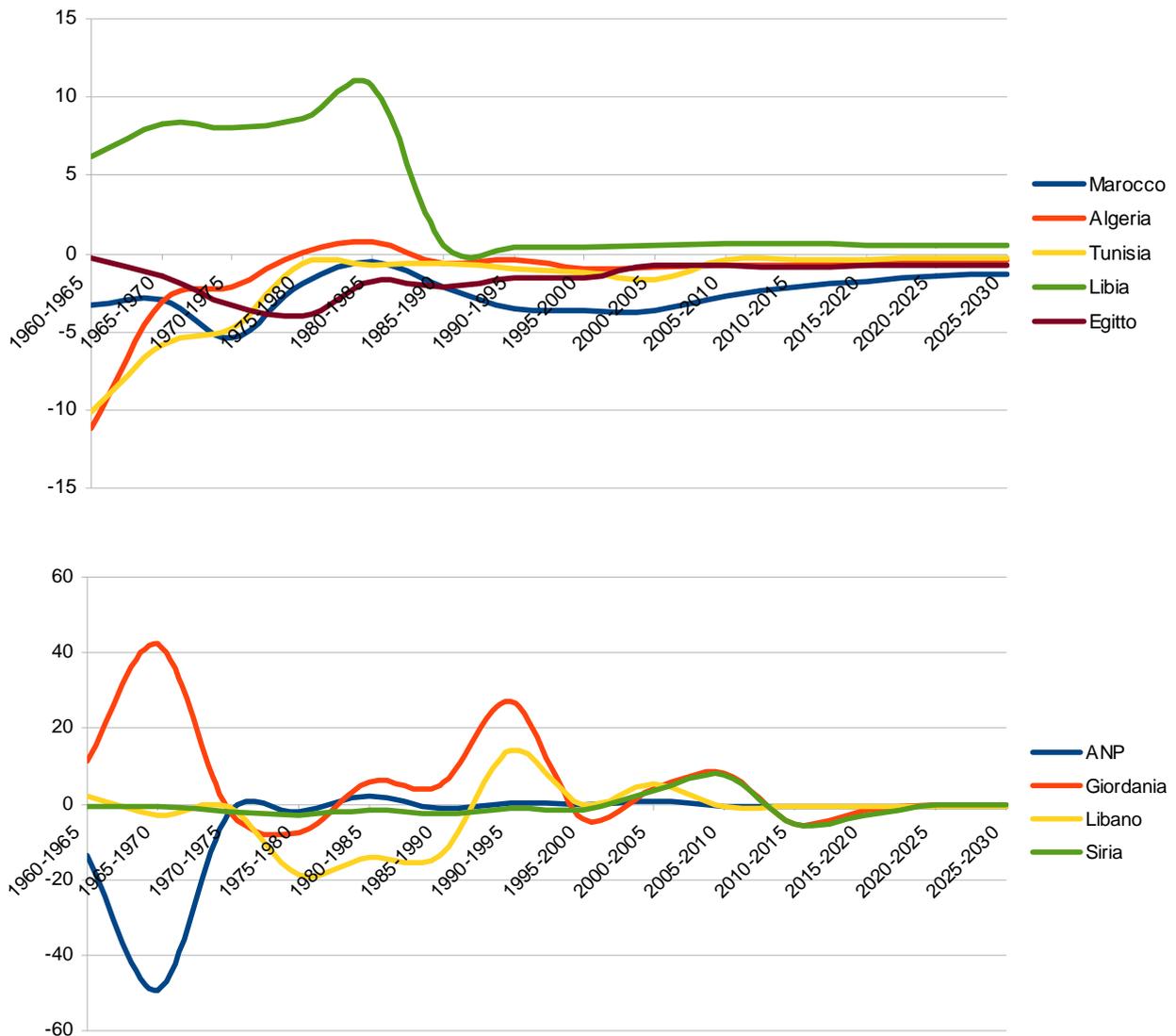


Fig. 17. Flussi medi annuali netti di migrazioni su 1000 abitanti, proiezioni al 2030



Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>, 10 giugno 2010.

3. Osservatorio nazionale

3.1. Il caso della Libia

3.1.1. Introduzione

La Libia occupa un ruolo di primo piano nel sistema migratorio euro-africano, come paese di destinazione e come paese di transito per un flusso importante di migranti e di rifugiati. L'emigrazione dalla Libia, invece, rimane estremamente ridotta: i dati UNDESA relativi al 2006 riportano uno stock di 90.000 emigranti al 2005. In assenza di stime relative al 2010, in base ai dati del rapporto 2009 sullo sviluppo umano dell'UNDP, si stima un tasso di emigrazione pari all'1,4%; attualmente il primo continente di destinazione dei libici migrati all'estero è l'Asia, dove vive il 39,8% degli emigrati.

La questione migratoria ha assunto una forte centralità nei rapporti italo libici, già complessi per la pesante eredità coloniale e altamente polarizzati intorno a forti interessi commerciali e politici. La questione migratoria ha inoltre giocato un ruolo di primo piano nel ritorno della Libia sulla scena internazionale e in particolare nelle relazioni con la vicina Europa.

La questione migratoria costituisce anche un elemento di forte criticità all'interno della Libia. L'uscita dall'isolamento internazionale con la definitiva revoca delle sanzioni (2004) permetterà al paese di sfruttare appieno le proprie potenzialità economiche - in particolare gli idrocarburi - e di rilanciare la crescita e lo sviluppo economico. A fronte di un tasso di disoccupazione intorno al 30%, tuttavia, la crescita del settore petrolifero - ad alto rendimento ma a bassa capacità di occupazione (solo il 3% degli occupati) - non sembra sufficiente a traghettare la Libia verso un futuro di stabilità. Per ridurre la disoccupazione il paese ha iniziato un percorso di "libizzazione" della manodopera e sembra intenzionata a intervenire per ridurre il mancato allineamento fra il sistema educativo e la domanda del mercato del lavoro. Tuttavia, non foss'altro che per questioni puramente demografiche, la Libia rimane fortemente dipendente dalla manodopera immigrata in settori chiave come l'istruzione e la sanità, nonché nei servizi, nell'agricoltura e nell'edilizia.

Una delle sfide più importanti con cui il paese dovrà misurarsi è ora quella di iscrivere la propria politica migratoria in un quadro equilibrato in grado di coordinare le esigenze di ristrutturazione del mercato del lavoro nazionale con le richieste che provengono dalla vicina Europa, salvaguardando al contempo la propria posizione politica ed economica all'interno di uno scacchiere regionale e continentale complesso e in continua evoluzione.

Un'analisi puntuale dello stato dell'arte dell'intreccio fra esigenze di riforma interne e pressioni internazionali può aiutare a delineare in che modo evolveranno i flussi migratori provenienti dalla Libia.

3.1.2. La Libia polo migratorio regionale e paese di transito

La Libia è il maggiore paese di immigrazione in Nord Africa, in termini sia assoluti che relativi, e uno dei più importanti dell'intero continente.

Tab. 6. Stima delle presenze di migranti (regolari e irregolari) nei paesi SEM¹⁷ nei primi anni del 2000

Paese	Regolari	Irregolari	Rapporto regolari/irregolari
Algeria	80.238	10.000	0,1
Egitto	115.589	100.000	0,9
Israele	189.000	100.000	0,5
Giordania	392.273	600.000	1,5
Libano	302.315	400.000	1,3
Libia	449.065	1.000.000	2,2
Mauritania	48.000	10.000	0,2
Marocco	62.348	10.000	0,2
Palestina	N/A	422.000	n/a
Siria	55.000	700.000	12,7
Tunisia	35.192	10.000	0,3
Turchia	272.943	300.000	1,1

Fonte: P. Fargues, "Regular and Irregular immigrants in SEM countries (early 2000)" in: *Irregularity as Normality Among Immigrants South and East of the Mediterranean*. CARIM Analytic and Synthetic notes, Irregular migration series, Background paper n.2, 2009.

Secondo i dati UNDESA, lo stock di migranti nel 2004 era di 617.500, mentre secondo i dati relativi al censimento della popolazione (2006), la popolazione straniera in Libia è di circa 359.000 persone, il 6,3% del totale della popolazione.

Tab. 7. Stock di emigranti e immigrati nel 2005

Pop. (milioni)	Emigranti stock	% popolazione	Immigrati stock	% popolazione	Emigranti/immigrati stock
6	90.138	1,5	617.536	10,6	527.398

Fonte: World Bank 2005, IOM 2008.

I dati UNDESA più recenti ci offrono stime della popolazione immigrata residente in Libia relative al 2010.

Tab. 8. Stime della popolazione immigrata residente in Libia, 2010

Pop. (milioni)	Immigrati stock	% popolazione	% immigrati donne	Tasso medio crescita annua (%)
6.55	682.482	10,4	35,5	2,0

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, New York, 2009.

Più complicato è il calcolo relativo alla presenza irregolare, la cui vera entità sfugge al momento a qualsiasi stima verosimile. Se i dati del censimento 2006 riportavano la cifra di circa 350.000 stranieri, fonti differenti riportavano una presenza variante fra 500.000 e 2 milioni e mezzo di immigrati illegali residenti in Libia, mentre i dati ufficiali, raccolti attraverso una *survey* realizzata

¹⁷ Sud Est Mediterraneo.

dal governo libico¹⁸, riportavano un numero di 468,335 stranieri irregolari in Libia al 2004¹⁹. Allo stato attuale, cioè, si riscontra uno scarso aggiornamento e una mancata convergenza tra le fonti.

Paese ricco di risorse naturali²⁰, ma poco popoloso²¹, la Libia, con i suoi 1.760.000 chilometri quadrati, è divenuta a partire dagli anni Settanta un importante paese di destinazione per la manodopera immigrata. I dati intercensuari permettono di evidenziare le variazioni qualitative e quantitative della presenza immigrata in Libia dal 1970 ad oggi. Questi stessi dati permettono anche di isolare alcuni elementi della politica migratoria libica, modellatasi intorno alle opportunità offerte dagli idrocarburi, ai relativi piani di sviluppo, alle richieste del mercato e alla politica estera del regime.

Tab. 9. Evoluzione della popolazione straniera regolare in Libia (1973-2006)

Anno	Arabi Totale/percentuale su totale stranieri.	Africani Totale/percentuale su totale stranieri.	Asiatici Totale/percentuale su totale stranieri.	Europei e americani Totale/percentuale su totale stranieri.	Totale	% su totale della popolazione
1973	177.647 (90.2%)	2.420 (1.2%)	5.207 (2.6%)	11.296 (5.7%)	196.570	8.75%
1984	194.496 (47.2%)	19.241 (4.6%)	139.993 (34%)	54.092 (13%)	407.822	11.2%
1995	332.022 (81.1%)	34.519 (8.4%)	30.998 (7.5%)	11.267 (27%)	408.806	8.5%
2006	304.863 (84,7%)	40.801 (11,3%)	8.203 (2,2%)	5.673 (1,5%)	359.540	6,3%

Fonte: Sofrani, A. O., Jwan, S. H., *International Migration to Libya*, IOM, 2008; CARIM, Consortium for Applied Research on International Migration, www.carim.org

Dopo la rivoluzione del 1969, Tripoli inaugurò una politica pan-araba che attrasse lavoratori da quei paesi. Circa il 90% degli immigrati registrati dal censimento del 1973 erano cittadini provenienti dall'Egitto, dalla Tunisia e dal Sudan. Nel periodo intercensuario 1973/1984, l'aumento delle entrate delle esportazioni di petrolio e la realizzazione di tre ambiziosi piani di sviluppo (1973-1975, 1975-1980 e 1980-1985) trainarono una crescente immigrazione di lavoratori stranieri inizialmente arabi e, in minor misura, europei. La manodopera immigrata raddoppiò passando da circa 200.000 a più di 400.000, impiegata soprattutto nel settore delle costruzioni e nei servizi. Alla fine del periodo in esame cominciò a crescere la presenza di immigrati di origine asiatica, in gran parte legati all'ambizioso progetto Great Man Made River, appaltato a una ditta sud coreana. Come evidenzia la tabella 9, nel 1984 il numero di lavoratori asiatici risulta cresciuto in termini sia assoluti che relativi. Al contrario, il deterioramento delle relazioni bilaterali con la Tunisia nel 1980, unito al calo del prezzo del petrolio, spinse il governo libico ad effettuare espulsioni di massa di cittadini tunisini, tanto che alla fine del periodo intercensuario la percentuale di cittadini arabi sul totale delle nazionalità degli immigrati era scesa al 47%.

18 Passport and Citizenship Administration, citato in Sofrani, A. O., Jwan, S. H., *International Migration to Libya*. IOM, 2008.

19 Sofrani, A. O., Jwan, S. H., *op.cit.* Secondo questo studio nel 2004 gli arabi erano la comunità immigrata più numerosa con 304.850 immigrati regolari e irregolari. Al primo posto era la nazionalità egiziana con 152.085 immigranti (21.224 legali e 130.861 illegali), al secondo il Sudan con 78.652 (2.653 legali e 74.890 illegali), al terzo la Mauritania con 16.229 (130 legali e 16.099 illegali), al quarto il Marocco con 13.586 (1.422 legali e 12.164 illegali) e al quinto la Tunisia con 10.642 (3.133 legali e 7.509 illegali).

²⁰ Secondo l'EIA (Energy Information and Administration), la Libia è il sedicesimo paese produttore di petrolio al mondo, ed è al nono posto in quanto a riserve note (2007).

²¹ Secondo i dati dell'ultimo censimento, la popolazione libica è di circa 5.673,000, compresi gli stranieri.

A metà degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta il peggioramento della situazione economica risultante dal calo del prezzo del petrolio, e successivamente l'embargo imposto alla Libia portarono a restrizioni delle nuove assunzioni di lavoratori stranieri, tanto da far diminuire di un terzo il numero di immigrati nel paese tra il 1984 e il 1995²². La normalizzazione delle relazioni con la Tunisia si tradusse in un nuovo afflusso di migranti provenienti da questo paese. Dalla fine degli anni Ottanta, la Libia permise ai cittadini arabi di entrare e rimanere sul territorio libico senza bisogno di visti di ingresso o di permesso di lavoro. Il numero di migranti provenienti dai paesi arabi aumentò quindi nuovamente, tanto che nel 1990 essi rappresentavano l'81,11% del totale dei lavoratori stranieri in Libia. In questi stessi anni, il processo di nazionalizzazione intrapreso da Tripoli e l'isolamento internazionale prodotto dalle sanzioni ONU portarono a una riduzione della presenza immigrata europea e nordamericana²³.

In quel periodo, la politica pan-africana lanciata da Gheddafi si è tradotta in un aumento significativo della presenza di immigrati provenienti dall'Africa Sub-sahariana. La Libia ha firmato in quegli anni una serie di accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione, in particolare con Sudan, Ciad, Tunisia ed Egitto. Nel 1998 Tripoli ha svolto un ruolo fondamentale nella costituzione della Comunità di Stati del Sahel e del Sahara (CEN-SAD), una organizzazione di 28 paesi africani con sede a Tripoli, il cui scopo era quello di creare un blocco unitario regionale, promuovere la libera circolazione delle persone e dei capitali nonché la libertà di residenza, lavoro, proprietà e attività economiche.

In occasione del vertice straordinario dell'Organizzazione dell'Unità Africana del settembre 1999 la Libia ha manifestato l'intenzione di accogliere gli immigrati di origine africana, e decine di migliaia di africani hanno cominciato ad affluire nel paese in cerca di opportunità economica o in fuga da persecuzioni o guerre. Si trattava inizialmente di migranti provenienti dai paesi vicini (Sudan, Ciad e Niger), che vantavano una lunga tradizione di migrazione stagionale e circolare con la Libia; ma fra il 1998 e il 2007, tutti i cittadini africani sono potuti entrare nel paese senza necessità di visto. Questa facilità di movimento - combinata con la chiusura di altri paesi di destinazione in Africa e con le crisi economiche, politiche e climatiche che colpiscono periodicamente il continente africano - ha spinto un numero crescente di migranti africani verso la Libia e ha portato a una moltiplicazione dei luoghi di provenienza al di là di quelli tradizionali.

Stando ai dati raccolti nel 2001 dalla *survey* sulla forza lavoro realizzata quell'anno per la prima volta, la presenza di lavoratori immigrati stranieri legalmente residenti in Libia ammontava a 123.000 unità. Di questi, circa il 50% risultava impiegato nella produzione manifatturiera e nel settore delle costruzioni (nel quale gli immigrati rappresentavano circa il 60% del totale dei lavoratori), un 20% era registrato come scienziati (presumibilmente professionisti altamente qualificati), e un altro 20% era occupato nei servizi, incluso vendita e *merchandise*. Quanto alle nazionalità, si trattava soprattutto di egiziani e in misura molto minore di iracheni, filippini, palestinesi e bangladesi.

Questi dati, sebbene incompleti e parziali, permettono di avere un'idea sufficientemente realistica della presenza dei lavoratori regolari in Libia. Molto più complesso appare invece capire quanti immigrati irregolari siano impiegati nel mercato del lavoro libico, di quali nazionalità e in quali

²² Pliéz, O., "La frontiera migratoria fra Libia e Sahel, uno spazio migratorio rimesso in discussione", in Cuttitta, P., Vassallo Paleologo, F. (a cura di), *Migrazioni, frontiere, diritti*, Napoli, Edizioni scientifiche Italiane, 2006.

²³ L'imposizione delle sanzioni (1992-1999) rese infatti possibile l'ingresso di merci e capitali in Libia solo via terra o via mare. Questo portò ad un allentamento dei controlli sulle frontiere terrestri con i vicini paesi arabi (in particolare con la Tunisia) e un aumento delle migrazioni circolari e transfrontaliere fra la Libia e i paesi limitrofi. Vedi Maghur, K., "Libyan Legislation on Labour: Political Tool or Legalization" *Carim Analytic and Synthetic Notes*, n. 33, 2009.

settori. I dati riportati dalla autorità libiche – 468.335²⁴ lavoratori irregolari - appaiono eccessivamente prudenti se confrontati con fonti dei paesi di origine e con altri dati quali quelli relativi, ad esempio, alla presenza di rifugiati. Questi, secondo le statistiche UNHCR, ammontano a 8.171 rifugiati e 1.886 richiedenti asilo al giugno del 2009²⁵.

²⁴ Passport and Citizenship Administration, citato in Sofrani, A. O., Jwan, S., *op. cit.*

²⁵ Per un'attenta disamina delle possibilità di inserimento dei rifugiati nel mercato del lavoro libico si veda ICMPD, A Comprehensive Survey of Migration Flows and Institutional Capabilities in Lybia, 2010, pag 86-92. http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/reports_and_studies/Lybia_Survey_Report_electronic_version_edited.pdf

Tab. 10. Immigrati di alcune nazionalità regolari e irregolari in Libia

Paese	Fonti	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tunisia	CARIM				47.751	53.601	60023	67.300	71.500	71.500	77.877 ²⁶	
	IOM							10.642				
Egitto	CARIM	950.000		332.600	650.000					855.000		
	IOM							152.085				
Marocco	CARIM					120.000		120.000	78.852			
	IOM							13.586				
Filippine ²⁷	Commission on Filipinos overseas	7.084	5.937	5.952	6.489	4.910	6542	6.005	4.247	10.230	10.245	7.000
	IOM							5.487				
Sudan	IOM							76.562				
Bangladesh	Ministry of expatriates' welfare, overseas employment.											20.000

Fonte: CARIM, www.carim.org; IOM 2008, Ministry of expatriates' welfare and overseas employment (Bangladesh), Commission on Filipinos overseas

²⁶ Popolazione registrata presso i consolati.

²⁷ Republic of Philippines, Commission on Filipinos overseas: <http://www.cfo.gov.ph/statistics.htm>.

Come evidenzia la tabella 10, esiste una forte disparità fra i dati prodotti dalle autorità libiche e le fonti dei paesi di origine degli immigrati. A titolo di esempio, nel 2006 l'Egitto contava quasi un milione di propri concittadini in Libia. Le differenti modalità di conteggio e registrazione influiscono sulla difformità dei dati e danno un'idea della difficoltà di quantificare in maniera affidabile la presenza straniera in Libia.

In questo senso, *survey* e analisi in profondità sull'inserimento dei migranti irregolari nel mercato del lavoro libico, sull'accesso alle cure sanitarie e all'educazione, sulle condizioni lavorative (e salariali), sui risultati in termini di rimesse e risparmio dei migranti sarebbero oltremodo necessarie; tra l'altro, permetterebbero anche di indagare in modo più dettagliato sulla reale presenza, le strategie di sopravvivenza, le caratteristiche di tutta quella componente immigrata che viene generalmente considerata "in transito" in Libia.

Dai primi anni del 2000, la Libia è divenuta infatti il principale paese di partenza dei flussi misti (migranti economici e forzati) diretti dal continente africano verso le coste italiane e maltesi. In Italia, il numero di migranti giunti sulle coste italiane e salpati in grande maggioranza dalle acque libiche è cresciuto fino ad arrivare a quasi 37.000 nel corso del 2008.

La rilevante posizione assunta dalla Libia nelle rotte delle migrazioni irregolari è il frutto di un insieme di fattori fra loro correlati. Oltre al forte potenziale attrattivo del mercato del lavoro e all'impatto della politica estera di Tripoli, già citati, pesano sul ruolo della Libia come paese di transito la posizione geografica, la chiusura di altri poli migratori tradizionali in Africa occidentale con un conseguente rafforzamento dei movimenti migratori sulla direttrice sud-nord, e le attività di contrasto all'immigrazione illegale e il rafforzamento delle frontiere operati dai paesi vicini (in particolare dal Marocco, e più recentemente da Senegal e Mauritania) con il concorso dei paesi dell'UE, che ha avuto come effetto lo spostamento delle rotte migratorie verso la Libia.

Inoltre, si può supporre che la Libia abbia almeno in certa misura utilizzato la pressione migratoria sull'Europa come strumento per accelerare il dialogo e il riavvicinamento a Bruxelles. L'urgenza europea di frenare i flussi continui di migranti ha in effetti offerto a Tripoli una carta negoziale in più per il suo ritorno sulla scena internazionale e ha contribuito ad accelerare la sua conversione da "stato canaglia" a partner affidabile, iniziata con la scelta di appoggiare gli USA nella guerra al terrorismo lanciata da Bush dopo l'11 settembre. La questione migratoria ha indubbiamente facilitato l'avvicinamento della Libia all'Europa, grazie anche alla costante opera di *advocacy* italiana.

Infine, la capacità delle organizzazioni libiche di *smuggling* – che favoriscono a fini di lucro l'ingresso illegale di esseri umani all'interno del paese - di sviluppare forti connessioni con omologhe organizzazioni egiziane e marocchine, nonché l'indotto creato dal mercato dell'immigrazione irregolare (corruzione, economie di transito in diverse aree geografiche del paese, ecc.), hanno contribuito a sostenere e rafforzare il ruolo della Libia nella geografia dell'emigrazione irregolare trans-mediterranea.

Come già evidenziato, è estremamente difficile quantificare il numero dei migranti regolari e soprattutto irregolari in Libia. Ancora più difficile è stimare il numero di quanti vogliono rimanervi, quanti intendano tornare nel paese d'origine dopo una permanenza temporanea, e quanti pianifichino la partenza verso altre mete, Europa inclusa. Il percorso migratorio è difatti in costante evoluzione e contempla decisioni estemporanee e dettate dalla necessità e dalle opportunità. Tuttavia, è possibile quantificare gli ingressi in Europa, trattandosi nel caso dei migranti provenienti dalla Libia, almeno fino al maggio del 2009, di sbarchi aperti.

Minori indicazioni provengono invece dai dati relativi alle espulsioni di migranti irregolari, che non dicono nulla sulle loro intenzioni a meno che non sia possibile operare una distinzione fra migranti intercettati in procinto di partire (arresti nei punti di raccolta - case sicure - spiagge) e gli altri.

Tab. 11. Sbarchi sulle coste italiane (2002-2008)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
23.719	14.331	13.635	22.939	22.016	20.455	36.951

Fonte. ICMPD, op. cit.

Si noti che la maggior parte dei migranti sbarcati a partire dal 2002 è giunto sulle coste siciliane di Lampedusa proveniente dalla Libia.

Tab. 12. Sbarchi sulle coste maltesi (2002-2009)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
1686	502	1388	1822	1780	1715	2704	1173

* - a ottobre 2009.

Come vedremo più avanti, a seguito degli accordi italo libici, e più recentemente libico-maltesi, gli sbarchi sono calati drasticamente sia in Sicilia che a Malta.

3.1.3. Scenari migratori a breve termine

Come già accennato, la presenza immigrata in Libia può essere considerata la cartina di tornasole dell'andamento della produzione e della rendita petrolifera. L'economia libica dipende principalmente dai proventi del petrolio, da cui - secondo l'FMI - dipendono circa il 95% delle entrate da esportazioni, l'85-90% delle entrate fiscali e più del 70% del PIL. Secondo l'*Oil and Gas Journal*, le riserve della Libia ammontano a quasi a 44 miliardi di barili di petrolio, la maggiore quantità presente in Africa. Nel 2008 la produzione totale di petrolio (greggio più liquidi) è stata di circa 1,88 milioni di barili al giorno. La revoca delle sanzioni delle Nazioni Unite e americane nel 2003 e nel 2004 e la cancellazione della Libia dall'elenco delle nazioni che sostengono il terrorismo internazionale (2006), hanno aperto il mercato libico alle compagnie petrolifere internazionali²⁸. Dopo una contrazione del PIL dello 07% nel 2009 (a seguito della bassa domanda internazionale di petrolio), le previsioni per il 2010 e 2011 indicano un tasso di crescita economico annuo piuttosto modesto, pari al 3,9%, e sempre dipendente dagli idrocarburi.

Tab. 13. Andamento della crescita reale del PIL (% annua)

2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
10,9	5,6	5,0	2,7	-0,7	3,4	4,0

* - stime

Fonti: International Monetary Fund, *International Financial Statistics 2010*, e EIU, *Country Report Lybia*, June 2010

La rendita petrolifera garantisce tassi di crescita economici costanti ma evidenzia anche le debolezze strutturali con cui deve misurarsi la Libia, ovvero la sua forte dipendenza da un settore – quello energetico – ad alto rendimento ma a bassa capacità di occupazione (impiega solo il 3% degli occupati). Ne risultano fortissime distorsioni del mercato del lavoro, con un numero enorme di occupati nel settore pubblico e un tasso di disoccupazione che oscilla intorno al 30%. Per fare fronte

²⁸ Si veda EIA (Energy Information and Administration), *Country Analysis briefs*, July 2009, in <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Lybia/pdf.pdf>

a questo elevato tasso, da circa un decennio il paese ha avviato un percorso di “libizzazione” della manodopera. La legislazione sul lavoro garantisce un certo grado di preferenza ai lavoratori libici: stime internazionali indicano che il governo assicura l’impiego a circa il 70% dei libici occupati. Tuttavia, il mancato allineamento fra il sistema scolastico e la domanda del mercato del lavoro, oltre ai limiti strutturali di carattere demografico, produrranno verosimilmente una forte domanda di lavoratori immigrati, soprattutto in virtù della fine dell’isolamento internazionale e del conseguente rilancio dell’economia libica. In anni recenti, il governo libico ha iniziato un processo di graduale liberalizzazione e privatizzazione per attrarre gli investimenti stranieri, soprattutto nel settore energetico. Nel 2009 Tripoli ha lanciato un nuovo piano di sviluppo quinquennale del valore di circa 130 miliardi di dollari, che contempla la costruzione di nuove infrastrutture, strade, porti e aeroporti, di nuovi alloggi (300.000 nuove unità abitative), 27 nuove università, 34.000 km di autostrade.

Stando alle stime disponibili, questi investimenti richiederanno un milione di lavoratori stranieri nell’area dello sviluppo delle infrastrutture e dell’energia e derivati (indotto della produzione petrolchimica). L’apertura della Libia al turismo richiederà manodopera anche in questo settore. Altri lavoratori saranno inoltre necessari nel settore dell’istruzione; ci sarà bisogno di formatori tecnici qualificati, consulenti altamente specializzati, infermieri, medici e altre professionalità.

La discrepanza fra un’alta disoccupazione di lavoratori nazionali e una estrema dipendenza dalla forza lavoro immigrata ha aperto la strada a una riorganizzazione del mercato del lavoro. Questa passa principalmente attraverso uno sforzo legislativo, con una nuova legge sul lavoro in cantiere dal 2008²⁹, processi di regolarizzazione all’interno del territorio, la firma di nuovi accordi sulla manodopera immigrata con i paesi d’origine, e attraverso il rafforzamento dei controlli alle frontiere, in particolare quelle meridionali.

Tuttavia, la legislazione sul mercato del lavoro in relazione alla manodopera immigrata è il prodotto di una stratificazione confusa, dispersa e spesso contraddittoria. Si registrano anche frizioni e contrasti fra le diverse autorità competenti in materia, in particolare il Ministry of Manpower, Training and Empowerment (MMTE) e l’organo esecutivo, il Comitato Generale del Popolo (General People’s Committee). Su tutto questo grava inoltre la spada di Damocle di interventi dall’alto dettati non tanto da criteri di efficienza e organizzazione, quanto da considerazioni di carattere politico. Questi elementi, assieme alla scarsa partecipazione del settore privato, vero volano dell’immigrazione irregolare in Libia, rendono estremamente improbabile che il paese realizzi una regolarizzazione del mercato del lavoro in tempi brevi.

Per quanto concerne le regolarizzazioni sul terreno, la Libia ha avviato recentemente almeno due processi, a seguito di nuove disposizioni e decreti emessi dalle autorità competenti. Nel 2007 la Decisione n. 98 del 2007 del Comitato Generale del Popolo ha introdotto l’obbligo per i datori di lavoro di regolarizzare i propri dipendenti se cittadini di un paese con cui la Libia aveva accordi di lavoro bilaterali o regionali. Più recentemente (gennaio 2009) il governo ha dato il via a una seconda regolarizzazione, diretta principalmente a cittadini arabi, che si è conclusa nel giugno del 2009. In mancanza di dati ufficiali, è estremamente complesso capire in che modo questi due processi abbiano agito sulla presenza e sulle condizioni dei lavoratori immigrati presenti in Libia. Osservatori in loco³⁰ suggeriscono che il processo di regolarizzazione si è tradotto principalmente in un aumento delle espulsioni di cittadini africani - in particolare ghanesi, nigeriani e nigeriani - la cui possibilità di accesso al percorso di regolarizzazione risultava d’altronde estremamente ridotta fin dall’inizio³¹, e di cittadini arabi, in particolare egiziani. Le espulsioni sono state realizzate

²⁹ Per un’analisi approfondita dell’evoluzione della legislazione libica sul lavoro immigrato si veda Maghur, A., *op.cit.*

³⁰ Le osservazioni di questo capitolo sono in parte il frutto di un’intervista telefonica con Gino Barsella, CIR (Consiglio Italiano Rifugiati) Libia.

³¹ Vedi Coslovi, L., *La regolarizzazione in Libia: verso una migliore gestione delle migrazioni?*, CeSPI Doc, n 7, 2009, in <http://www.cespi.it/WP/DOC7-09La%20regolarizzazione%20in%20Libia.pdf>.

principalmente via Sebha con l'uso di autobus appositamente noleggiati e, stando almeno a fonti locali, con un piccolo aiuto economico di circa 100 euro. Questo ha portato a una riduzione della popolazione presente nei centri di detenzione³². Osservazioni di carattere empirico sembrano inoltre suggerire che nei mesi scorsi i numerosi posti di lavoro liberatisi con le espulsioni dei cittadini ciadiani, ghanesi, nigeriani e nigerini siano stati occupati dai migranti (economici e forzati) provenienti dai paesi del Corno (Somalia ed Eritrea in particolare) protetti, almeno in parte, dai processi di espulsione dall'adesione della Libia alla Convenzione OUA sui Rifugiati³³ e costretti sul territorio a causa della lentezza e della scarsità delle operazioni di *resettlement* nei paesi terzi.

Nel gennaio del 2010 la Libia ha introdotto una nuova legge migratoria – la Legge 19/2010, “Combating illegal immigration”, di cui è qui allegata la prima traduzione non ufficiale arabo/inglese - finalizzata al contrasto all'immigrazione illegale, che definisce le diverse tipologie di immigrazione irregolare e stabilisce le relative pene detentive e pecunarie. La legge ha stabilito un tempo di due mesi utili per la regolarizzazione, passati i quali i migranti non regolarizzati sono divenuti irregolari e passibili delle sanzioni previste.

La chiusura dell'ufficio dell'UNHCR a Tripoli il 2 giugno 2010 azzerava anche la possibilità del *resettlement* e potrebbe avere una ricaduta negativa in termini di nuove partenze irregolari verso le coste italiane e maltesi. I motivi della chiusura dell'ufficio UNHCR sono ancora poco chiari. Com'è noto, la Libia non ha firmato la Convenzione di Ginevra né il suo Protocollo del 1967; tuttavia, l'UNHCR opera in Libia dal 2004. Si può supporre che la sua presenza sia il frutto di una mediazione fra il governo di Tripoli e le diverse priorità della comunità internazionale, scissa fra la preoccupazione di arginare a qualunque costo le partenze dalla Libia e la volontà di garantire uno standard minimo di protezione ai migranti economici, e soprattutto forzati. Desiderio, quest'ultimo, dettato in parte dai principi umanitari che dovrebbero animare l'azione esterna dell'Europa, e in parte dalla volontà di trasformare i paesi mediterranei prossimi all'Europa (Libia, Egitto, Marocco) in paesi terzi sicuri in cui poter trattenere, e al limite rimandare, i richiedenti asilo e rifugiati in procinto di partire per le coste europee.

Tab. 14. I Resettlement dalla Libia, 2007-2008.

2007	2008
43 (40 Italia; 1 Canada; 1 Svezia; 1 Olanda)	159 (30 Italia; 23 Canada; 20 Olanda; 38 Svezia; 38 Romania; 5 Irlanda; 4 Svizzera; 1 Norvegia)

Fonte, ICMPD 2010, cit.

D'altra parte, sebbene la Libia accetti la presenza dell'UNHCR come dimostrazione della propria disponibilità e apertura verso la comunità internazionale, Tripoli rimane ufficialmente contraria alla possibilità di divenire un paese di asilo, anche se da almeno un anno sembra essere in preparazione un progetto di legge nazionale sull'asilo stesso. Questa tensione irrisolta pesa sui rapporti fra UNHCR e il governo libico e può aiutare a capire quanto accaduto. Su di essa, inoltre, si innestano anche equilibri di potere e tensioni interne, in particolare quelle tra il titolare del Ministero degli Affari Esteri, responsabile di aver abolito le misure di sicurezza all'ufficio UNHCR e quindi averne indirettamente decretato la chiusura, e il gruppo di potere di cui è emanazione l'ONG IOPCR (The International Organization for Peace, Care and Relief), organizzazione partner dell'UNHCR (e di

³² Sullo svuotamento dei centri nel 2009 sembra pesare meno il fatto che durante la regolarizzazione, i datori di lavoro del settore pubblico e privato erano autorizzati ad accedere ai centri di detenzione e identificare e impiegare migranti qualificati. Il numero di migranti usciti in questo modo sembra essere stato estremamente ridotto. (intervista degli autori in Libia, giugno 2009).

³³ Organization of African Union, “Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa”, 1969.

tutte le altre ONG straniere attive in Libia sul tema migratorio)³⁴, alla cui testa è il figlio di un importante membro del Consiglio di Comando rivoluzionario.

La chiusura dell'ufficio dell'UNHCR può essere infine posta in relazione con la settima sessione di negoziati UE/Libia per la firma dell'accordo di partenariato, iniziata l'8 giugno a Tripoli. Com'è noto, l'UE e la Libia cooperano in materia migratoria dal 2004, anno in cui l'Unione ha iniziato a sostenere finanziariamente³⁵ la cooperazione alla frontiera libico-nigerina per il controllo dei flussi migratori, attività di rimpatrio volontario e attività dell'UNHCR.

La cooperazione in materia migratoria è inoltre indicata come una delle priorità del Piano Indicativo Nazionale proposto dalla Commissione³⁶ per la Libia e attualmente in discussione nei negoziati. L'accordo sul Piano Indicativo Nazionale avrebbe dovuto essere raggiunto già nel 2009, ma proprio il contrasto sulla firma della Convenzione di Ginevra da parte di Tripoli, e in generale sulle attività di sostegno dei diritti dei rifugiati in Libia, sembra avere impedito la finalizzazione dell'accordo. La chiusura dell'ufficio UNHCR può quindi essere letta come un messaggio chiaro su quelle che sono le posizioni libiche a riguardo, o più prosaicamente come un tentativo di alzare la posta alla vigilia di questo nuovo round di negoziati. La preoccupazione per la chiusura dell'ufficio dell'UNHCR non ha comunque impedito che il round di negoziati si è conclusesse il 9 giugno 2010 con la firma di un "accordo preliminare" in materia di sanità, cooperazione economica e politica, gestione dei flussi migratori, educazione ed energia.

Per quanto concerne la terza misura, la protezione dei confini meridionali, la messa in sicurezza della frontiera sud - anche grazie alla cooperazione italiana ed europea - sembra procedere spedita. Non è dato sapere quanto questo incida direttamente sulla propensione dei migranti a entrare in Libia, sebbene si possa presumere che si rifletta almeno in parte in uno spostamento delle rotte migratorie irregolari verso il vicino Egitto³⁷. Certo è che le attività di rastrellamento e d'arresto all'interno del territorio continuano alacremente, come conferma il numero di migranti presenti nei centri di detenzione libica conosciuti³⁸.

³⁴ L'IOPCR è l'unica organizzazione abilitata a entrare e far entrare altre organizzazioni nei centri di detenzione per migranti.

³⁵ Attraverso la linea di finanziamento AENEAS e attraverso un'ulteriore allocazione di circa 20 milioni di euro promessa nel 2009.

³⁶ Commissione Europea, *Concept Note. Libya Country Strategy Paper and National indicative Programme 2011-2013*, in http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/final_concept_note_libya_en.pdf

³⁷ Interviste realizzate con testimoni privilegiati in Egitto, ottobre 2009.

³⁸ Ufficialmente esistono 18 centri di detenzione in Libia. ICMPD, *op. cit.*

Tab. 15. Detenuti nei centri libici al 12 maggio 2010

	Libia Occidentale							Libia Orientale			Libia Meridionale					TOTAL
	Zawarah	Surman	Zawia	Twisha	Garabulli	Zlitan	Misrata	Adjdabia	al-Bayda	Ganfuda	Kufra	Brak	Ghat	Sebha	Gatrun	
Eritrea			54	17	211	1	203			11						497
Somalia		37	96	105	23	186	71	1		46						565
Etiopia			3	5	1					1						10
Ciad			13	22			2		281	3						587
Nigeria			1	16			1		2	5		182		443		650
Mali				16						18	80	256		38		408
Gambia				6												6
Burkina Faso				25						1		12		1		39
Ghana				12				1		1		50		331		395
Niger			15	54			9		7	19		10		78		192
Sudan			3	21			15	1	32	2	158	60				292
Egitto	23	65		104			9			37	100	4				342
Algeria	1			3												4
Tunisia	7			7						2						16
Marocco	2			5												7
Mauritania				1												1
Bangladesh			18	75	1					17						111
Altri asiatici			4	1												5
Altri africani			2	7			3							1		13
Altri europei				1												1
TOTALE	33	102	209	503	236	226	275	324	42	645	140	514	0	892	0	4141

Fonte: CIR (Consiglio Italiano Rifugiati) Libia

Va qui sottolineato che oltre ad aver determinato la chiusura dell'Ufficio dell'UNHCR, Tripoli, contrariamente alla prassi usuale, in collaborazione con il governo eritreo ha dato il via a un crescente numero di identificazioni all'interno dei centri di detenzione³⁹ e successivamente a espulsioni di cittadini di questa nazionalità. Secondo fonti giornalistiche, nei primi giorni di luglio il centro di Misrata è stato teatro di una rivolta dei detenuti eritrei che avevano rifiutato di compilare un formulario con le proprie generalità, in tigrino e ad uso dell'ambasciata del paese di origine. A seguito della protesta, circa 200 eritrei sono stati trasportati in camion container verso Braq, a circa 80 Km da Sebha, snodo per le espulsioni verso il confine meridionale. Fra questi vi erano anche almeno 15 rifugiati respinti in mare dalle autorità italiane.

L'attività libica di contrasto all'immigrazione irregolare si riflette sul numero di arrivi di migranti sulle coste italiane. Dal 1° gennaio al 4 aprile di quest'anno, in Italia sono sbarcati solamente 170 immigrati clandestini, a fronte dei 4.573 sbarcati nello stesso periodo del 2009, una diminuzione pari al 96%. Questa riduzione si traduce anche in un drastico abbattimento delle domande d'asilo presentate sul nostro territorio. Analisi realizzate dal CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) sui dati diffusi dal Ministero dell'Interno italiano nel 2009 evidenziano, ad esempio, come nei primi quattro mesi dell'anno siano stati circa 10.000 gli stranieri che hanno chiesto asilo, mentre durante i restanti 8 mesi dell'anno, da maggio a dicembre, sono state presentate solo 7.000 domande circa. La media mensile è scesa da 2.550 a 900 unità, ovvero a poco più di un terzo del periodo precedente. Questo calo si deve certamente, oltre che alle attività di controllo sul territorio libico, ai respingimenti dei barconi effettuati dalle autorità italiane dal mare aperto verso la Libia a partire dal maggio del 2009. Oltre agli accordi migratori firmati con l'Italia⁴⁰, la Libia ha firmato nel marzo del 2009 anche un *Memorandum of Understanding on Search and Rescue Cooperation, Coordination and Support* con Malta. Il Memorandum, in discussione dal 2007, detta i termini per la cooperazione, il coordinamento e il supporto fra i due paesi nelle operazioni di ricerca e salvataggio dei migranti. Nella sua traduzione pratica, l'accordo sembra replicare la prassi sperimentata nel quadro di quello italo-libico a partire dal maggio dello scorso anno. Stando a fonti giornalistiche, nei primi giorni di giugno un barcone di migranti in navigazione nelle acque SAR (Search and Rescue) maltesi è stato raggiunto da un'unità navale della marina libica e riportato in Libia⁴¹.

Infine, per quanto concerne la regolamentazione del mercato del lavoro attraverso accordi per l'ingresso di manodopera immigrata, la Libia ha concluso accordi di cooperazione migratoria con alcuni paesi africani confinanti: fin dal 1973 con la Tunisia, dal 1987 con l'Algeria e dal 1988 con il Niger. Sono accordi che stimolano, almeno sulla carta, una forte mobilità circolare fra questi paesi e la Libia e che dovrebbero facilitare l'incontro fra domanda del mercato del lavoro e lavoratori immigrati. Tuttavia, come già sottolineato, la molteplicità e spesso la contraddittorietà dei diversi fattori che contribuiscono a dare forma alla politica migratoria libica rendono questi accordi poco rilevanti sul terreno pratico. In particolare, come già evidenziato in precedenti studi del CeSPI, il controllo delle frontiere meridionali ha portato a una drastica riduzione delle migrazioni circolari e stagionali dal Niger e dall'Egitto verso la Libia⁴². Invece, a partire dal 2009 la Libia ha attivato

³⁹ Già dal gennaio 2010 le autorità eritree hanno avuto accesso a diversi centri di detenzione in cui sono trattenuti cittadini eritrei, molti dei quali richiedenti asilo. Ai detenuti è stato chiesto di riempire un formulario in tigrino declinando le proprie generalità (Human Right Watch: <http://www.hrw.org/en/news/2010/01/15/libya-don-t-send-eritreans-back-risk-torture>).

⁴⁰ Per una disamina degli accordi migratori italo libici si veda Coslovi, L. (2009), *op.cit.*

⁴¹ Per un'analisi dei motivi che hanno a lungo rallentato la firma del MoU fra Libia e Malta, come pure degli effetti dell'accordo si veda Paleologo, F. V., "Respinti in Libia - Realismo politico ed omissioni di soccorso cancellano gli obblighi di protezione e di salvataggio in mare". <http://www.meltingpot.org/articolo15605.html>. Per un'analisi dettagliata della gestione maltese della zona marittima di ricerca e soccorso (Search and Rescue, Sar) e delle tensioni internazionali che ne derivano si veda Caffio, F., "L'emergenza immigrazione riaccende la tensione tra Italia e Malta", in *Affari Internazionali*, 22 aprile 2010, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1440>.

⁴² Vedi Coslovi, L., "Brevi Note sull'immigrazione irregolare via mare in Italia e in Spagna", CeSPI, gennaio 2007, in <http://www.cespi.it/PDF/mig-mare.pdf>

nuovi accordi di lavoro per l'importazione di manodopera immigrata dai paesi asiatici (Pakistan, Bangladesh, India e Corea).

3.1.4. Conclusioni

La Libia sta procedendo a una riorganizzazione del mercato del lavoro; in particolare, ha posto in essere misure che dovrebbero contribuire a regolare l'afflusso e la presenza della manodopera immigrata. Questo si è tradotto in una regolarizzazione di almeno una parte dei lavoratori immigrati presenti irregolarmente in Libia, anche se difficile da quantificare in mancanza di dati precisi. D'altra parte, dopo la chiusura del processo di regolarizzazione la Libia ha operato numerose espulsioni di migranti dal proprio territorio verso i paesi confinanti arabi, del Sahel e dell'Africa Occidentale, adottando al contempo una legge più severa sugli ingressi e la permanenza in Libia (vedi allegato). A questo ha fatto seguito la chiusura dell'ufficio dell'UNHCR e l'espulsione di numerosi richiedenti asilo (alcuni dei quali respinti precedentemente in Libia dalle autorità italiane). L'espulsione dei cittadini eritrei richiama una volta di più i paesi europei alle loro responsabilità e alla contraddittorietà delle loro richieste, scisse fra domande di efficienza nella lotta all'emigrazione irregolare e la difesa dei diritti umani e del diritto di asilo dei migranti. A fronte dell'evidente insofferenza di Tripoli ad "ospitare" *sine die* sul proprio territorio e nei centri di detenzione i rifugiati e i richiedenti asilo, l'Unione Europea dovrebbe riportare al centro dei negoziati la difesa dei diritti umani dei migranti e al contempo incrementare e velocizzare le operazioni di *resettlement*.

Al contempo, i controlli sulle frontiere settentrionali, la lotta alle organizzazioni di *smuggling*, spesso ben note alle autorità libiche, e da ultimo il rafforzamento dei controlli ai confini meridionali hanno contribuito a ridurre considerevolmente il flusso dei migranti in partenza dalle coste libiche verso quelle dell'Europa meridionale.

Come già sottolineato, la politica migratoria libica rimane ancora molto frammentaria ed esposta a repentini cambiamenti di direzione imposti dalla leadership, e non sembra essere in grado di coordinare le esigenze di ristrutturazione del mercato del lavoro nazionale con le richieste che provengono dalla vicina Europa, salvaguardando al contempo la propria posizione politica ed economica all'interno dello scacchiere regionale di riferimento.

La fine dell'isolamento e il conseguente ritorno della Libia sul mercato internazionale offrono a Tripoli nuove possibilità di crescita economica e di sviluppo, che dovrà essere sostenuto almeno in parte dalla forza lavoro immigrata. Per quanto il paese volga la propria attenzione a est, verso quei paesi asiatici in grado di raccogliere ed esportare forza lavoro in maniera organizzata ed efficiente, questo non sarà probabilmente sufficiente a rispondere alle esigenze del mercato in espansione.

Si può supporre che la Libia continuerà ad attrarre manodopera dai paesi vicini. In mancanza di regole chiare, molta di questa manodopera confluirà e troverà occupazione nel settore informale, priva di diritti e di garanzie. Inoltre, in mancanza di una politica efficiente tesa a ridurre la disoccupazione, la visibilità degli immigrati sul mercato del lavoro potrebbe tradursi in forti tensioni con gli autoctoni, come già accaduto durante i moti anti-immigrati del 2000 che portarono all'uccisione di almeno 50 lavoratori africani immigrati. Le precarie condizioni di vita, unitamente alla riduzione della mobilità circolare con i paesi vicini dovuta alla crescente impermeabilizzazione dei confini meridionali, potrebbero a medio termine contribuire a creare un nuovo bacino di migranti propensi a lasciare la Libia. In che modo questo si rifletterà sui flussi emigratori e sulle partenze dipenderà in ultima analisi dal modo in cui Tripoli sceglierà di giocare la carta migratoria nelle relazioni con i paesi membri UE.

Allegato

Law No. 19 of 2010 for Combating Illegal Migration (Traduzione non ufficiale dall'arabo)

The General People's Congress,

- *In implementation of the decisions of the Basic People's Congresses in their Annual General Session for the year 1377 P.D. [2009], and after reviewing:*
- *The Declaration of Setting Up the People's Authority;*
- *The Great Green Document for Human Rights in the Era of the Masses;*
- *Law No. 20 of 1991 for the Augmentation of Freedom;*
- *Law No. 1 of 1375 P.D. [2007] regarding the Working System of the People's Congresses and People's Committees; and*
- *Law No. 6 of 1987 and its Amendments, for Organising Entry and Residence of foreigners in Libya and their exit thereof;*

Has formalized the following Law:

Article (1)

For the purpose of implementing the provisions of this Law, any migrant is regarded illegal on entering into the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya's territory or residing therein without the permission or authorization by the competent authorities, with the intension to settling therein or transiting to another country.

Article (2)

The following are considered acts of illegal migration:

- a. Bringing illegal migrants into the country or taking them out by any means;*
- b. Transporting or facilitating the transport of illegal migrants into the country, being cognitive of that their presence therein is illegal;*
- c. Harboring illegal migrants, getting them out or absconding them by any means from the competent authorities' tracking, or equivocating relevant information, with a view to enable migrants to reside in the country or exit thereof;*
- d. Preparing faked travel documents or identification for migrants, providing them or to lay their hands on; and*
- e. Organising, assisting or instructing other persons to undertake any of the acts stipulated in the previous clauses.*

Article (3)

Whosoever employ an illegal migrant shall be penalised a fine not less than one thousand Dinars but not more than three thousand Dinars.

Article (4)

Whosoever intentionally commit any of the acts which are considered illegal migration, to obtain direct or indirect material or non-material benefits, for himself or for others, shall be penalised not more than one year confinement and a fine not less than five thousand Dinars but not more than ten thousand Dinars. The penalty shall be a confinement of a period not less than five years and a fine not less than fifteen thousand Dinars but not more than thirty thousand Dinars, if it were proved at the time of committing the offence that the offender belongs to an organized gang for smuggling migrants.

The penalty shall increase twofold if the offender were entrusted with the task to directly or indirectly safeguard check-points or transit points, ports or borders.

Article (5)

A penalty of confinement and a fine of not less than twenty thousand Dinars but not more than fifty thousand Dinars shall be enforced if transportation of illegal migrants into or outside (the territory) resulted in permanent disability of these persons. A penalty of life imprisonment shall be enforced if death ensues from such action.

Article (6)

An illegal foreign migrant shall receive a punishment of penal servitude or a fine not more than one thousand Dinars and in all cases, the foreigner who was convicted of any of the crimes stipulated in this Law shall be deported from the territory of the Great Jamahiriya once he executes the penalty he was convicted of.

Article (7)

Whosoever intentionally abstain to take a measure, which is mandatory by law regarding the crimes stipulated in this Law, shall receive a punishment of confinement not less than one year and a fine not less than one thousand Dinars but not more than five thousand Dinars, as soon as he is being notified of or acknowledged with in terms of his position. If the action takes place due to negligence, the punishment enforced shall be a fine not less than five hundred Dinars but not more than three thousand Dinars.

Article (8)

Whoever takes the initiative to report to the competent authorities any information that enable in detecting an offence prior to its commitment or result in eliminating its effects or unearthing or arresting its perpetrators, shall be condoned from penalties.

Article (9)

If several varying crimes were committed, the offender shall be punished for each crime individually, albeit the binding provisions stipulated in the Criminal Code are available therein.

Article (10)

The General People's Committee for Public Security shall hold the crimes referred to in this Law and shall seize the money resulting from a crime as well as means of transportation used in smuggling. It should also refer the arrested persons to the competent judicial authorities. In all cases, the court shall rule the confiscation of the money resulting from the offence, whether whitewashed, exchanged or transferred into legitimate sources. It shall also rule to confiscate means of transportation or other instruments utilized or were prepared to be used in committing the offences stipulated in this Law, unless it is proved that these belonged to a third party for bona fide. The said authority referred to in the previous paragraph shall provide the illegal migrants on arresting them with a humanitarian treatment that would safeguard their dignity and rights and without aggressing their money or effects.

Article (11)

All persons residing in the Great Jamahiriya in contradiction of the provisions of this Law should seek the regularisation of their positions within a period not more than two months from the date this Law is in force, otherwise they would be considered as illegal migrants and punishment stipulated in this Law shall be applied on them.

Article (12)

The amounts collected from the fines and money confiscated by virtue of this Law shall be deposited in a special account with the Treasury.

Article (13)

Any verdict in violation of the provisions of this Law shall be annulled, provided that the provisions of Law No. 6 of 1976 and its amendments shall be applicable where it is not stated in this Law.

Article (14)

This Law shall be published in the Legislative Record and shall be in force from the date of publishing it.

General People's Congress

Done in Sirte on 13th Safar 1378 P.D. Corresponding to 28th January 2010

3.2. Il caso dell'Egitto

3.2.1. Introduzione

L'Egitto occupa un ruolo di primo piano all'interno del sistema migratorio arabo, africano ed euro-africano. *Sending country* per definizione, con quasi 6 milioni di emigrati, l'Egitto non ha mai considerato la gestione dell'immigrazione, forzata o economica, come una delle priorità della propria agenda politica. Al contrario, il Cairo si è preoccupato di organizzare e permettere una continua emigrazione dei propri lavoratori, stagionale e temporanea oppure permanente.

La posizione geografica e le relazioni di carattere storico, religioso e politico con i paesi vicini, fanno dell'Egitto uno straordinario collettore di rifugiati, migranti economici e migranti di transito provenienti dal vicino Sudan e dai paesi del Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia). Questi flussi sono destinati probabilmente ad aumentare a causa di fattori politici, economici e ambientali che interessano i vicini paesi africani e a causa di una progressiva chiusura delle rotte migratorie dirette verso la Libia.

Infine, l'Egitto è caratterizzato da una forte migrazione interna. Secondo l'ultimo censimento (2006) vi erano nel paese circa 4.8 milioni di migranti interni, ossia circa il 7% della popolazione (72,8 milioni). Le grandi metropoli - il Cairo e Alessandria - sono le mete principali di questa emigrazione che storicamente si è mossa secondo l'asse sud-nord, dal sud e dal nord verso il Canale di Suez, e a raggiere dal centro del paese verso le sue parti periferiche⁴³.

Per diversi motivi, l'emigrazione, l'immigrazione interna e quella internazionale (queste ultime spesso collegate fra loro) pongono tre sfide urgenti e complementari al governo egiziano.

Per quanto concerne la politica emigratoria, l'Egitto deve fare fronte a due sfide interdipendenti: la prima è quella di mantenere alto il numero dei propri lavoratori all'estero, sia nei paesi arabi e del Golfo, sia verso i paesi occidentali, riducendo al contempo il numero di migranti irregolari. La seconda è quella di adoperarsi per formulare una nuova politica emigratoria capace di rispondere alle diverse esigenze di un'emigrazione sempre più composita e differenziata in termini di destinazioni e di progetto migratorio, e di ottimizzarne l'apporto in termini di sviluppo per l'Egitto.

Per quanto concerne l'immigrazione interna, questa affonda le radici nella combinazione fra crescita demografica, scarsità relativa di risorse (in particolare di terra coltivabile), bassi salari e scarso accesso ai servizi, soprattutto nelle aree rurali. A un'immigrazione stagionale legata al ciclo produttivo delle campagne se ne è aggiunta più recentemente un'altra, causata da un surplus di manodopera nelle aree rurali. Il processo di desertificazione e di degrado ambientale rischia di moltiplicare questi movimenti, che sul lungo periodo possono avere impatti negativi sulla capacità di adattamento delle comunità di origine⁴⁴. Movimenti altrettanto importanti potrebbero nel lungo periodo provenire dalle aree costiere esposte all'innalzamento dei mari.

Infine, l'immigrazione (in particolare quella di transito) pone sfide di carattere interno e può saldarsi a tensioni e preoccupazioni di rilievo internazionale. Gli eventi del 2005 - anno in cui le prolungate proteste dei rifugiati sudanesi di fronte alla sede dell'UNHCR culminarono nella violenta repressione delle autorità caioite, con un importante numero di vittime - hanno evidenziato i limiti e i rischi connessi a una gestione superficiale della presenza straniera. In mancanza di una politica immigratoria concertata e condivisa con la popolazione, fenomeni di devianza sociale e di confronto con la popolazione autoctona potrebbero moltiplicarsi, acuiti dall'impatto della crisi economica. Inoltre, l'immigrazione internazionale rafforza il nesso tra sicurezza interna e quella esterna dell'Egitto. Il canale migratorio irregolare apertosi fra il Sinai e Israele coinvolge un'area geografica

⁴³ Zohry, A., *The Development Impact of Internal Migration: Findings from Egypt*, 2009, in <http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=90245>

⁴⁴ Knerr, B. *Desertification and human migration*, Berlin, Werner, D.(Ed.), Biological Resources and Migration, Springer, 2004, pp. 317– 338.

già territorio di scontro fra il potere centrale e la periferia, fra il Cairo e la popolazione beduina. Al contempo, infine, le migrazioni irregolari dall'Egitto verso Israele pesano sui rapporti fra i due paesi.

In questa sede saranno analizzati questi tre diversi aspetti della questione migratoria in Egitto, evidenziando alcune delle novità normative e politiche introdotte recentemente dal Cairo in materia migratoria.

3.2.2. La politica emigratoria egiziana

In Egitto l'emigrazione verso i paesi arabi è etichettata come "temporanea", mentre l'emigrazione verso il resto del mondo è considerata "permanente". Questa distinzione non poggia su dati statistici comparati relativi alla durata della residenza, ma piuttosto riflette differenze nelle politiche dei paesi di destinazione. Queste sono infatti state tradizionalmente orientate all'integrazione in Europa e Nordamerica, mentre sono generalmente contrarie all'integrazione nei paesi arabi⁴⁵. Attualmente, sulla base di questa distinzione formale, due terzi dell'emigrazione egiziana è considerata temporanea e un terzo permanente⁴⁶.

I dati diffusi da CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization And Statistics della Repubblica Araba d'Egitto) al 2000 parlavano di circa 2,7 milioni di migranti egiziani temporanei e permanenti, concentrati principalmente in Arabia Saudita (33,7%), Giordania (8,3%), e Libia (12,2%). Per quanto concerne invece i paesi occidentali, i migranti egiziani si concentrano in Nord America (15,6%) e in Europa (11,9%)⁴⁷.

Cifre più recenti del Ministero degli Affari Esteri egiziano parlano di più di sei milioni di egiziani all'estero, di cui oltre 4 milioni nei paesi arabi.

Tab. 16. Egiziani all'estero (giugno 2009)

Regione di destinazione	
Paesi arabi	4.789.359
Europa	790.799
Australia	106.000
Africa	2.445
Asia	6.073
America	780.841
Totale	6.475.517

Fonte: "History and Statistics on Migration in Egypt", Cairo, Ministry of Manpower and Migration, Sector of Migration and Egyptians Abroad Affairs, Newsletters, 22 July 2009, in http://www.carim.org/public/polsotexts/PO3EGY1163_1003.pdf

Scorpendo i dati per paese, è quindi evidente che nel caso dei paesi arabi il grosso dell'emigrazione egiziana si concentra ora in Libia, con 2.000.000 di emigranti, e in Arabia Saudita con 1.300.000.

⁴⁵ Fargues, P., *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut 15-17 maggio 2006.

⁴⁶ Nasser, H., *Irregular Migration in Egypt*, CARIM Analytic and Synthetic notes, n. 57, 2008.

⁴⁷ *CARIM – Migration profile Egypt 2010*, Firenze, EUI, http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Egypt_EN.pdf

Tab. 17. Cittadini egiziani nei paesi arabi (primi 10 paesi, giugno 2009)

Libia	2.000.000
Arabia Saudita	1.300.000
Giordania	525000
Kuwait	480.000
Emirati Arabi Uniti	260.000
Qatar	88.500
Oman	45.000
Libano	38.000
Iraq	15.000
Bahreïn	12.000

Fonte: "History and Statistics on Migration in Egypt", cit.

Nel caso dell'Europa, la Gran Bretagna figura al primo posto con 250.000 egiziani, seguita dall'Italia (che è, peraltro, primo paese di destinazione delle esportazioni egiziane) con 190.000, dalla Francia con 160.000 e dalla Grecia con 80.000.

Tab. 18. Cittadini egiziani nei paesi europei, primi 10 paesi (giugno 2009)

Gran Bretagna	250.000
Italia	190.000
Francia	160.000
Grecia	80.000
Germania	30000
Olanda	30000
Austria	25.000
Svizzera	12.000
Svezia	3.510
Danimarca	2.000
Cipro	2.000

Fonte: "History and Statistics on Migration in Egypt", cit.

Questi dati non distinguono fra migranti temporanei e permanenti, e nemmeno tra i motivi di emigrazione. Inoltre, essendo basati su fonti consolari, includono probabilmente anche la presenza di irregolari e di quegli egiziani che si sono naturalizzati nel paese di destinazione. Infine, poiché l'iscrizione e la cancellazione nei consolati sono facoltative, esiste il rischio che un numero incalcolabile di migranti sia contato più volte (non avendo cancellato il proprio nome dal registro consolare al momento del cambio di residenza) o non sia contato affatto. Nondimeno, questi dati permettono di avere un'idea generale della distribuzione dell'emigrazione egiziana.

Nel 2002 la migrazione temporanea verso i paesi arabi vicini era costituita in pari misura da migranti qualificati e da migranti non qualificati o con bassa qualifica. Nella prima fase di emigrazione massiccia verso quei paesi (metà degli anni Settanta), la maggior parte dei lavoratori egiziani è stata impiegata nelle costruzioni. Nel corso degli anni la percentuale di scienziati e tecnici impiegati è andata crescendo, mentre è diminuita quella dei migranti non qualificati⁴⁸. Gli scienziati

⁴⁸ Nasser, H., *op. cit.*

e i tecnici costituiscono infatti fra il 41% e il 54 % degli emigrati egiziani in Arabia Saudita e Kuwait, e il 57% e il 69% in Libia e Yemen. I migranti non qualificati prevalgono invece in Libano, Iraq e Giordania⁴⁹.

Per quanto concerne l'emigrazione egiziana verso i paesi occidentali, questa ha inizio in maniera episodica durante gli anni Sessanta, principalmente in direzione degli Stati Uniti e del Canada, mentre quella verso l'Europa meridionale, e l'Italia in particolare, ha preso nuovo vigore durante gli anni Novanta, in parte per la riduzione delle possibilità di lavoro per i migranti non qualificati nei paesi del Golfo, in parte per l'attrazione esercitata dal mercato del lavoro italiano e dalla relativa facilità di ingresso nel nostro paese. A cominciare dagli anni Novanta, inoltre, l'emigrazione egiziana verso il sud dell'Europa (in particolare l'Italia e in minor misura la Grecia) ha assunto in maniera crescente la forma di migrazione irregolare. Così, sebbene l'emigrazione egiziana continui a dirigersi verso i paesi arabi, la popolarità dell'Europa come area di destinazione è cresciuta notevolmente nel corso degli ultimi anni. Confrontando i risultati di due *survey* condotte nel 1997 e nel 2007 da Eurostat e dall'European Training Foundation, si osserva come la percentuale dei candidati all'emigrazione che sceglie l'Europa come destinazione ipotetica è passata dal 6% nel 1997 al 33% nel 2007⁵⁰.

Quanto alle caratteristiche della popolazione emigrata, l'analisi incrociata di diverse fonti evidenzia che la maggior parte dei migranti egiziani è di sesso maschile, che i migranti temporanei sono in media più giovani di quelli permanenti, sono sposati ma emigrano senza famiglia. Per quanto concerne l'educazione, l'emigrazione egiziana appare composta da due gruppi principali, diplomati in studi tecnici e universitari, e i migranti sono più educati dei non-migranti⁵¹. Secondo i dati riportati dal CARIM Migration Profile, i migranti egiziani impiegati nei paesi arabi sono al 96% uomini, mentre nel caso europeo la loro presenza appare più bilanciata, con gli uomini che rappresentano il 58,1%. Per quanto concerne l'educazione, l'emigrazione verso i paesi OCSE è composta per lo più da lavoratori qualificati: nel 2000, il 78,1% aveva infatti un livello medio alto di educazione e il 60,8% era impiegato in occupazioni altamente qualificate. Al contrario, nei paesi arabi - sebbene anche qui i migranti egiziani abbiano un'istruzione medio-alta (62% in 2007) - il loro profilo occupazionale varia a seconda dei paesi di destinazione. Nel 2002 l'Arabia Saudita, la Libia, il Kuwait, gli Emirati Arabi Uniti, il Qatar, lo Yemen e l'Oman assorbivano per lo più professionisti. Viceversa, la percentuale maggiore di migranti non qualificati si trovava in Libano, dove i migranti non qualificati erano il 75% del totale dei migranti egiziani, e in Iraq e Giordania, dove erano il 69,2%⁵². Secondo un recente studio⁵³ l'emigrazione dei migranti qualificati, nel caso egiziano, non sembra produrre una perdita di risorse ma al contrario riduce la disoccupazione di giovani altamente qualificati e contribuisce a limitare il rischio di *brain waste* in Egitto.

La crisi economica mondiale potrebbe avere importanti ripercussioni sui nuovi flussi emigratori egiziani per effetto di politiche di ingresso più restrittive poste in essere dai paesi di destinazione, dell'incremento dei ritorni e della riduzione del volume delle rimesse. L'insieme di questi fattori potrebbe portare a una riduzione dei flussi e a un conseguente aumento del tasso di disoccupazione. Nel caso dell'Egitto, le rimesse, che per questo paese rappresentano circa il 5% del PIL⁵⁴, non

⁴⁹ Baldwin-Edwards, M., Migration in the Middle Eastern and Mediterranean. A Regional Study Prepared for the Global Commission on International Migration, 2005: http://mmo.gr/pdf/news/Migration_in_the_Middle_East_and_Mediterranean.pdf

⁵⁰ CARIM – Migration profile Egypt 2010, cit.

⁵¹ Nasser, H., *op. cit.*

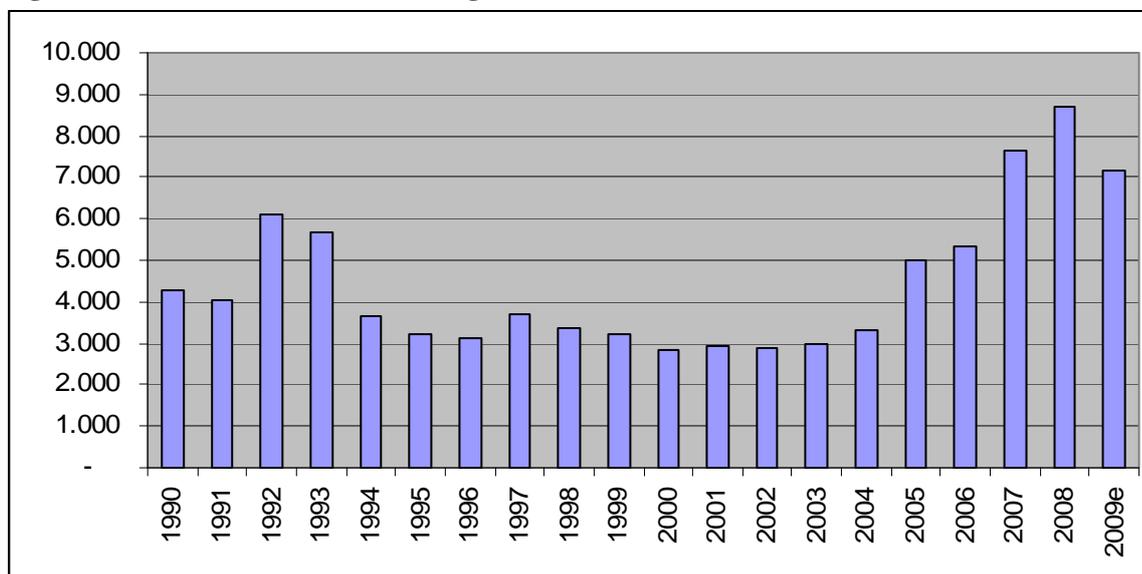
⁵² CARIM – Migration profile Egypt 2010, cit.

⁵³ Martin, I., "Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries A Regional Perspective", Firenze, EUI, 2010, in <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/LMM/LMM-ExecutiveSummary.pdf>

⁵⁴ Sono conteggiate solo le rimesse spedite attraverso i canali formali.

hanno fatto registrare importanti variazioni fra il 2007 e il 2008, mentre è attesa una flessione per il 2009.

Fig. 17. Flussi di rimesse verso l'Egitto, serie storica 1990-2009 in milioni di dollari



Fonte: World Bank ([http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10(Public).xls))

Come sottolinea la Banca Mondiale, la tenuta delle rimesse può essere attribuita ad alcune caratteristiche peculiari di questi flussi finanziari in quanto: a) esse sono anticicliche; b) sono spedite dall'insieme dei migranti e non solo dai nuovi immigrati; c) rappresentano solo una piccola parte degli introiti dei migranti; d) possono essere inviate per preparare il ritorno; e) sono facilitate da stimoli fiscali introdotti dai paesi sviluppati. Tuttavia, non è chiaro se la tenuta dei flussi sia da attribuire a una strategia dei migranti, che di fronte a una incipiente crisi hanno scelto di mantenere alto il flusso per poi diminuirlo nei prossimi mesi (come già avvenne in occasione della guerra del Golfo), oppure sia dovuto a uno scarso impatto strutturale della crisi economica su questo flusso finanziario.

Quanto ai ritorni, nei paesi del Golfo il surplus generato dagli introiti del petrolio ha permesso che le grandi infrastrutture in cui sono occupati i migranti continuino ad avere un'alta capacità di assorbimento. Inoltre, i motivi strutturali alla base degli elevati livelli di immigrazione in questa regione non sembrano essere stati colpiti dalla recessione. Ciò spiegherebbe il basso numero di ritorni da quest'area verso l'Egitto, con l'eccezione dei rientri da Dubai, legati alla crisi delle costruzioni in questo paese⁵⁵, e rende difficile trovare una relazione diretta fra i ritorni dei migranti e l'aumento del tasso di disoccupazione registrato nel 2009⁵⁶. Va tuttavia evidenziato che il numero di ritorni, al momento contenuti per una scelta attendista dei migranti, potrebbe crescere nel momento in cui la condizione di disoccupazione o di precarizzazione del lavoro divenisse cronica. Infine, come suggerisce un importante economista egiziano, Ahmed Sayyed el-Naggar, né le fonti egiziane, né quelle dei paesi del Golfo registrano con precisione il dato dei ritorni: secondo questo

⁵⁵ Ambrosetti, E., *The impact of the economic crisis between Italy and North Africa*, CARIM Analytic and Synthetic notes, n. 26, 2009, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/12991/1/CARIM_ASN_2009_36.pdf.

⁵⁶ Quest'ultimo è già passato dall'8,2% nel 2008 al 9,2% nel 2009 (CAPMAS, 2010).

economista, sarebbero già 300.000 i lavoratori egiziani costretti al ritorno dalla crisi economica⁵⁷.

Di fronte a questa situazione, il governo egiziano non sembra aver optato per l'introduzione di misure ad hoc in relazione alle rimesse o alle migrazioni⁵⁸. Al di là della contingenza dettata dalla crisi economica, per mantenere costante il numero di migranti l'Egitto mantiene un alto numero di accordi bilaterali con la Libia, il Sudan, il Qatar e la Giordania, che regolano il diritto di ingresso, movimento, proprietà e lavoro. Alcuni di questi accordi sono reciproci, come con il Sudan e la Libia; altri più recenti, come quelli con la Giordania, la stessa Libia e da ultimo con il Qatar, mirano a regolarizzare i flussi migratori e ridurre l'immigrazione irregolare. Con i paesi arabi vi è inoltre l'*Agreement of the Council of Arab Economic Unity* del 1965, che mirava all'integrazione economica della regione. L'accordo doveva favorire la libertà di movimento, impiego e residenza nei diversi paesi della regione e fu ratificato da diversi paesi⁵⁹. Tuttavia, questi accordi sono spesso implementati solo in parte e poco trasparenti. Come ha scritto uno studioso, "Queste intese sono spesso attivate da accordi verbali estemporanei fra i rispettivi ministeri, realizzati attraverso chiamate telefoniche, estremamente flessibili e al di fuori di accordi formali"⁶⁰.

In questa cornice, gli accordi con la Libia ricoprono una estrema importanza. Questo paese rappresenta il principale polo migratorio per l'Egitto (vedi tab. 17); esiste, inoltre, una particolare triangolazione fra l'Egitto, la Libia e l'Italia per quanto concerne le politiche migratorie. Come evidenziato nel caso della Libia, dietro pressione europea e in particolare italiana, e per esigenze interne di riorganizzazione del mercato del lavoro, Tripoli ha introdotto una serie di innovazioni normative e di misure pratiche tese ad esercitare un maggior controllo sugli ingressi e a regolarizzare in misura più incisiva la presenza immigrata nel proprio territorio. Ciò è avvenuto in particolare attraverso due processi di regolarizzazione aperti rispettivamente nel 2007 e nel 2009, e attraverso la nuova legge migratoria introdotta nel gennaio del 2010, che chiarisce quali siano le diverse tipologie di immigrazione irregolare e stabilisce le relative pene detentive e pecunarie. Inoltre, la legge stabiliva un tempo di due mesi utili per la regolarizzazione, passati i quali i migranti non regolarizzati divenivano irregolari e passibili delle sanzioni previste dalla nuova legge. Nel caso dei rapporti con l'Egitto, queste innovazioni intervengono su accordi precedenti (in particolare quello sull'ingresso, la mobilità, il lavoro e i diritti di proprietà del 1990, e su un accordo di cooperazione in materia migratoria firmato nel 2006) e sono state nel tempo oggetto di incontri, chiarimenti e mediazioni fra le autorità libiche ed egiziane⁶¹. Quelle misure hanno avuto una ripercussione diretta sulle relazioni migratorie con l'Egitto, già complesse per la estemporaneità di alcune decisioni del governo libico, per ripetute frizioni e scontri verificatesi fra comunità immigrate e autoctone e per la presenza di una forte componente di immigrazione irregolare diretta dall'Egitto verso la Libia. Alla vigilia dell'introduzione della nuova legge, ad esempio, è stato registrato un fortissimo incremento delle partenze dall'Egitto di migranti preoccupati di non poter entrare e/o rientrare in Libia una volta in vigore le nuove disposizioni⁶². Come in occasione delle

⁵⁷ <http://www.almasryalyoum.com/en/news/gulf-economies-decline-egyptian-migrants-suffer>

⁵⁸ Vedi Ghoneim, A.F., "Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt", ILO *International Migration Papers*, n. 106, 2010.

⁵⁹ Egitto, Iraq, Giordania, Kuwait, Libia, Mauritania, Somalia, Sudan, Siria, Yemen e Palestina (Ghoneim, *op.cit.*, pag. 20).

⁶⁰ Collyer, M., *The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt*, Brighton, Sussex Centre for Migration Research, August 2004.

⁶¹ Ad esempio, i termini dell'ultima regolarizzazione del 2009 sono stati prolungati di un mese (dal 30 giugno al 31 luglio) per permettere ai numerosi migranti egiziani di regolarizzare la propria posizione. Per un'analisi approfondita della regolarizzazione del 2009 in Libia vedi: Coslovi, L., *op. cit.*

⁶² La compagnia aerea di bandiera, Egyptair, ha aumentato il numero di voli dal Cairo verso Tripoli e Bengasi e utilizzato aerei passeggeri di maggiore capienza.

misure introdotte nel 2007⁶³, anche quelle introdotte nel 2009 e poi nel 2010 hanno generato confusione fra i migranti egiziani e creato apprensione al Cairo, preoccupata per i rimpatri forzati dei propri cittadini e per la difficoltà di mantenere costanti i flussi migratori verso la Libia. Nel corso dei mesi successivi alla promulgazione della nuova legge migratoria si sono moltiplicati gli incontri fra le autorità egiziane e quelle libiche; e nuovi meeting ministeriali sono previsti per l'estate⁶⁴.

Per quanto riguarda lo spazio euro-mediterraneo, l'Egitto sta cercando di siglare nuovi accordi migratori con i principali paesi di destinazione (Italia, Grecia, Francia, Bulgaria, Canada e Svizzera), passando da un modello di migrazione permanente ad uno di migrazione temporanea e circolare per lavoro. Gli accordi migratori italo-egiziani rappresentano in tal senso il maggior risultato ottenuto dal Cairo. Le relazioni migratorie fra i due paesi sono regolate da un accordo di riammissione firmato nel gennaio del 2007 e da un accordo di lavoro firmato nel 2005 e dal successivo addendum del 2008. All'interno di questa cornice, le autorità dei due paesi hanno sostenuto diverse iniziative tese a stimolare una migliore organizzazione delle migrazioni internazionali fra l'Egitto e l'Italia all'interno dei canali legali aperti dalla crescente disponibilità di quote di ingresso privilegiato per i migranti egiziani (passati da 1000 nel 2002 a 8.000 nel 2008) e nel quadro delle quote di ingresso aggiuntive riservate ai migranti che abbiano compiuto un percorso formativo pre-emigrazione, come stabilito dall'accordo di lavoro del 2005.

La regolazione dei flussi migratori dall'Egitto verso l'Italia all'interno di queste iniziative ha dovuto però misurarsi con diverse difficoltà. Da parte egiziana è stata lamentata l'eccessiva burocratizzazione dei processi di reclutamento e le basse quote assegnate, mentre da parte italiana è stata lamentata la scarsa capacità egiziana di rispondere ai criteri di selezione e soprattutto la mancanza di una codificazione comune delle professionalità fra l'Italia e l'Egitto. Per ovviare alle difficoltà poste da questa carenza, il Ministero della Solidarietà Sociale italiano ha realizzato il progetto *Sharing learning for a better migration life* (2006-2008) che contemplava la formazione di funzionari nei due paesi, l'individuazione di criteri comuni per disegnare profili professionali dei lavoratori e la creazione di elenchi di lavoratori candidati all'emigrazione verso l'Italia. Sempre nel 2008, la DGCS del MAE ha partecipato con un co-finanziamento alla realizzazione di tre progetti realizzati dalla European Training Foundation con il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione egiziano per vincolare più strettamente i processi di formazione e training all'emigrazione.

A monte permangono comunque difficoltà insite nella gestione stessa delle quote. L'Italia ha infatti utilizzato una parte consistente delle quote per regolarizzare migranti egiziani già presenti sul territorio⁶⁵, riducendo in tal modo il numero di nuovi ingressi. Per ovviare a questo problema, il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione egiziano ha chiesto di poter gestire direttamente una parte di queste quote: e nel 2008 i due paesi si sono accordati in questo senso⁶⁶. Tuttavia, dal 2008 il decreto flussi in Italia è stato limitato solo ai lavoratori stagionali e conseguentemente questo accordo è rimasto inattuato.

In risposta ai cambiamenti occorsi nelle scelte migratorie italiane, l'Egitto si sta spendendo ora per una maggiore cooperazione in questo ambito. In occasione del terzo vertice italo-egiziano tenutosi a Roma il 19 maggio 2010 i due paesi hanno siglato una serie di accordi di cooperazione, inclusa la

⁶³ Quell'anno Libia ed Egitto hanno firmato un accordo che avrebbe dovuto regolare l'ingresso e la permanenza dei lavoratori egiziani in Libia. L'accordo stabiliva che i lavoratori egiziani avrebbero dovuto pagare 25 dinari libici in tasse, 14 dinari per l'assicurazione sanitaria, 15 per una carta d'identità araba e 60 per l'accreditamento del permesso di lavoro. Queste misure hanno prodotto un ritorno in patria di almeno 35.000 lavoratori egiziani. Alcuni osservatori hanno anche sottolineato che l'accordo non era coerente con il *Four Freedom Agreement* firmato dai due paesi nel 1990, che sancisce la libertà di movimento e di permanenza degli egiziani in Libia.

⁶⁴ Intervista telefonica con il Ministero egiziano del Lavoro, giugno 2010.

⁶⁵ Vedi http://www.carim.org/public/polsocetexts/PS3EGY001_AR.pdf

⁶⁶ Intervista con IOM Cairo, giugno 2010.

materia migratoria, attraverso la firma della Dichiarazione Congiunta per la Cooperazione in materia di Immigrazione per Lavori Stagionali. In virtù di questo accordo, le autorità competenti si impegnano a cooperare per la regolamentazione e l'organizzazione dei flussi dei lavoratori stagionali dall'Egitto verso l'Italia e a facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro italiano. L'Italia s'impegna, inoltre, a fornire assistenza tecnica all'Egitto per l'elaborazione dell'elenco dei candidati, ad aiutare le imprese italiane nella selezione dei lavoratori e a realizzare dei corsi di formazione sulle leggi italiane in materia. In questo quadro, l'IOM Cairo sta lanciando un progetto pilota che contempla la selezione e il riconoscimento delle qualifiche per i lavoratori stagionali. La valutazione delle competenze viene realizzata con il concorso di strutture private egiziane previamente individuate e l'attestato rilasciato è conforme al sistema di valutazione europeo⁶⁷.

Per quanto concerne l'emigrazione irregolare, il governo del Cairo ha lanciato una massiccia campagna contro la migrazione minorile. Nel dicembre 2009 il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero egiziano della Famiglia e Popolazione hanno concluso un importante accordo che ha posto le basi istituzionali per l'avvio di progetti e iniziative miranti a proteggere i minori egiziani dai pericoli connessi all'emigrazione irregolare. All'interno di questo accordo è stata realizzata la campagna informativa *Safe Migration and Positive Alternatives for Egyptian Youth* nel governatorato di El Fayum.

Il governo egiziano ha inoltre introdotto una nuova legge anti trafficking che recepisce nella legislazione nazionale l'impegno preso in sede internazionale con la firma del Protocollo di Palermo. La nuova legge, promossa dalla *first lady* Susanna Mubarak, è stata approvata dal Parlamento il 2 maggio 2010; stabilisce le sanzioni pecuniarie per il reato di traffico di esseri umani e introduce la responsabilità del governo per la protezione delle vittime e per il loro accesso alle cure mediche, sociali e per la loro reintegrazione. Inoltre, la legge istituisce un fondo ad hoc per l'assistenza finanziaria alle vittime.

3.2.3. Le politiche per la diaspora

L'impostazione dei legami fra madrepatria e diaspora risente in larga misura dalla storia emigratoria egiziana che è stata tradizionalmente temporanea, indirizzata verso paesi di lingua e cultura simile e caratterizzata da una ridotta possibilità d'integrazione nei luoghi di destinazione. Quest'emigrazione non imponeva al governo di misurarsi con la necessità di mantenere i legami oltre le prime generazioni, né lo interpellava rispetto a limiti, rischi e possibilità dei processi d'integrazione dei propri emigranti nei paesi di destinazione. D'altra parte, la ridotta emigrazione permanente verso i paesi occidentali suggeriva solo la necessità di mantenere attivo un *nostalgia link* che garantisse il trasferimento delle rimesse (in particolare dagli Stati Uniti) e il mantenimento dell'identità culturale attraverso l'invio di libri, cassette e, in particolari occasioni, Imam e insegnanti. Le preoccupazioni maggiori riguardavano la necessità di mantenere aperti i canali migratori esistenti: da qui uno stretto controllo sui migranti all'estero per evitare il loro coinvolgimento in attività criminali o sovversive. La riflessione e il processo di *Institution building* appaiono quindi ancora deficitari, se paragonati ai paesi vicini del Nord Africa, alla Siria o al Libano. Gli interventi a favore della diaspora mantengono un carattere episodico, e non sembrano in grado di incidere concretamente sulla difesa dei migranti, né di promuovere realmente un ambiente favorevole al loro ritorno e al loro coinvolgimento nella strategia di sviluppo del paese di origine. In maniera forse più evidente rispetto ad altri paesi della regione, come il Marocco, l'Egitto continua a evidenziare anche sul piano retorico una forte dimensione di "controllo" nel rapporto con gli egiziani all'estero.

Tuttavia, anche nei rapporti con la diaspora vi sono timidi segnali di cambiamento. Nel corso degli ultimi anni le autorità egiziane - e in particolare il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione - hanno moltiplicato le proprie visite alla diaspora egiziana in Europa e in Nord America; diversi ministeri

⁶⁷ Intervista con IOM Cairo, giugno 2010.

egiziani si sono dotati di portali internet ad hoc per mantenere i legami con la diaspora⁶⁸, mentre all'interno del Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione è stato creato un nuovo ufficio per aiutare gli egiziani di ritorno (permanente o temporaneo). Qualche passo avanti è stato realizzato anche nel tentativo di attrarre le competenze scientifiche espatriate, cercando di coinvolgerle – ma con scarsi risultati - nella realizzazione della “città della Scienza” creata nel 2004 al Cairo. È stata anche rafforzata l'Unione Generale degli Egiziani all'Estero, associazione della diaspora a cui è stato assegnato il compito di sostenere la creazione di associazioni egiziane all'estero, sia nei paesi arabi che nei paesi occidentali. Infine, il governo del Cairo ha espresso la volontà di creare una *General Authority for the Egyptian expatriates fostering fund* che dovrebbe offrire servizi e protezione legale agli egiziani espatriati rispetto ai problemi della residenza, del contratto di lavoro e ad altre necessità. Anche nella protezione dei diritti dei migranti l'Egitto sembra aver fatto passi avanti, con l'invio di nuovi *labour attaché* in alcuni paesi europei, un più stretto controllo sulle agenzie di mediazione e la sospensione dell'invio di lavoratori in presenza di palesi violazioni dei loro diritti. Rispetto all'integrazione e alla partecipazione politica della diaspora nei paesi di destinazione, l'Egitto permette l'acquisizione della doppia cittadinanza e nel 2004 è stato riformato l'articolo 1 della legge, per permettere che anche i figli di madre egiziana e padre straniero possano ottenere la cittadinanza egiziana.

Nell'insieme, in ogni modo, l'Egitto non ha ancora elaborato una politica emigratoria chiara e coerente. Come è stato sottolineato⁶⁹, il paese non si è dotato di una strategia nazionale in grado di coordinare i diversi attori istituzionali coinvolti e di rispondere alle nuove sfide poste dall'impatto della globalizzazione sulle migrazioni, ossia la progressiva chiusura alle migrazioni dei paesi occidentali, la sostituzione della manodopera araba con quella asiatica nei paesi del Golfo, la permanenza dell'immigrazione temporanea nei paesi arabi e nuove migrazioni irregolari e permanenti verso i paesi occidentali. Il deterioramento del sistema educativo, insieme all'aumento dei *push factors*, ha prodotto un surplus di offerta di manodopera non qualificata che in presenza di una domanda ridotta si è tradotta in un numero maggiore di migranti irregolari.

A fronte di queste sfide, la politica emigratoria egiziana appare ancora deficitaria. Essa è infatti materia principalmente di due soli ministeri, quello del Lavoro e dell'Emigrazione e quello degli Affari Esteri, quando invece è chiaro che dovrebbero essere coinvolte anche le istituzioni incaricate delle altre politiche pubbliche - in particolare quella educativa, formativa, di impiego, oltre che ovviamente le politiche economiche. Ampliare e favorire il coordinamento fra i diversi attori istituzionali, coinvolgere la società civile e il mondo imprenditoriale appaiono quindi decisioni prioritarie. Altrettanto prioritario è rafforzare i diritti dei migranti, in patria come nei paesi di destinazione, attraverso una più attiva difesa dei loro interessi nei paesi di destinazione e la creazione di un ambiente economico e sociale più favorevole al loro reinserimento in Egitto. Per far fronte a queste sfide, il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione ha recentemente iniziato un percorso di studio e riflessione, con il sostegno dell'IOM Cairo. Per l'inizio dell'autunno del 2010 è previsto un primo meeting al Cairo che dovrebbe vedere la partecipazione di diversi rappresentanti delle istituzioni egiziane e di studiosi internazionali per discutere e avanzare proposte al fine di lanciare una politica emigratoria chiara, coerente e integrata con la altre politiche di sviluppo. In questa direzione va anche il lancio della *Joint Migration and Development Initiative (JMIDI)*⁷⁰, nel marzo scorso, iniziativa che sostiene la autorità egiziane e la società civile impegnate sul tema migrazione e sviluppo. In occasione del lancio dell'iniziativa, sono stati presentati tre progetti

⁶⁸ È il caso del Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione, www.emigration.gov.eg, e del Ministero delle Comunicazioni e dell'Informazione Tecnologica, che ha sviluppato un portale internet con l'obiettivo di creare un canale continuo di cooperazione con gli egiziani espatriati: <http://www.egyptexpats.com/index.asp>

⁶⁹ Ghoneim, A.F., *Labour migration for decent work, economic growth and development in Egypt*, ILO International Migration Papers, n. 106, 2010.

⁷⁰ Si tratta di una iniziativa sviluppata da UNDP (UN Development Programme), in cooperazione con IOM, ILO, UN Population Fund (UNPFA) e UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).

sull'asse migrazioni e sviluppo⁷¹.

3.2.4. La sfida della migrazione interna

Per lungo tempo la migrazione interna ha rappresentato, per le popolazioni rurali dell'Egitto, una strategia di adattamento alla scarsità di risorse naturali. La migrazione, attraverso le rimesse, ha garantito la sopravvivenza dei nuclei familiari nelle aree d'origine, e attraverso un ritorno di capitale umano e di investimenti in nuove tecnologie può ridurre nel tempo la vulnerabilità. Esistono numerosi studi che permettono di individuare le cause di questa mobilità nella crescita demografica, nell'iniqua distribuzione delle terre e nella frammentazione delle eredità terriere, e nei bassi salari per chi trova lavoro a livello locale⁷². Inoltre, a partire dagli anni Sessanta l'emigrazione interna stagionale è stata facilitata dai programmi di sviluppo nazionali che reclutavano lavoratori da impiegare nelle costruzioni con l'aiuto di mediatori locali⁷³.

Attraverso analisi di particolari circuiti migratori translocali è stato tracciato un profilo dell'emigrazione interna egiziana, composta principalmente da uomini, giovani, mediamente più educati e occupati in segmenti del mercato del lavoro più alti della media rispetto al contesto di origine, ma non rispetto a quello di destinazione. Vi è al contrario una scarsità di studi e di dati disponibili sulla reale quantità di migranti interni in Egitto, e soprattutto sull'impatto di queste migrazioni in termini di lotta alla povertà e/o di sviluppo nelle aree di origine⁷⁴. Le evidenze empiriche suggeriscono che le rimesse dei migranti siano usate per i generi di prima necessità, le spese correnti e l'apporto di migliorie alle abitazioni. Sembra esservi una tendenza minore all'uso delle rimesse a fini produttivi fra le famiglie di origine dei migranti interni rispetto a quelli internazionali, dovuto da un lato alla tipologia di invio delle rimesse stesse (meno consistenti e più frequenti nel caso dei migranti interni) e in parte alle aspettative (minori nel caso di questi ultimi).

Il cambiamento climatico può accelerare le tradizionali cause sottese alle migrazioni interne e può al contempo essere causa di nuove e importanti migrazioni. Come evidenzia una recente pubblicazione promossa da diverse istituzioni universitarie e organizzazioni internazionali⁷⁵, gli effetti gradualmente del cambiamento climatico, quali l'innalzamento dei mari e la desertificazione, possono avere infatti un forte impatto in Egitto, e in particolare sul delta del Nilo. Quasi l'intero territorio egiziano è infatti caratterizzato da un clima arido o iper-arido, e le aree agricole produttive si concentrano nel delta e lungo la valle del Nilo, che corrispondono a circa il 3% dell'intero territorio. L'aumento del livello dei mari, la desertificazione e il degrado dei terreni nel lungo periodo possono rendere inutilizzabili e improduttivi ampi appezzamenti nelle aree orientali e occidentali del delta del Nilo. Le stime contenute nel Piano nazionale per combattere la desertificazione indicano che quel processo interesserà una superficie di 800.000 ettari, mentre la resa del terreno è già diminuita di un 25% rispetto a quella originaria. L'impatto di questi fenomeni potrebbe tradursi quindi in nuove migrazioni interne verso le grandi città, e in particolare il Cairo.

Per far fronte a questa minaccia, il Ministero dell'Agricoltura ha dichiarato recentemente di aver preparato una strategia per uno sviluppo sostenibile fino al 2030, proprio sulla base del possibile impatto del cambiamento climatico sulle aree coltivate, sulla struttura delle coltivazioni e sulla migrazioni rurali. Nel febbraio scorso anche il Ministero delle Risorse idriche e dell'Irrigazione, nel

⁷¹ In particolare: trasferimento delle conoscenze dei pescatori egiziani impiegati nella piscicoltura in Grecia, un progetto di formazione destinato alle donne imprenditrici, e un progetto per il *capacity building* delle ONG dell'alto Egitto con il coinvolgimento di espatriati egiziani a Cipro.

⁷² Zohry, A., *op. cit.*

⁷³ Toth, J., *Rural Labor Movements in Egypt and Their Impact on the State, 1961-1992*, Gainesville, University Press of Florida, 1999.

⁷⁴ Zohry, A., *op. cit.*

⁷⁵ *In Search of Shelter. Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, http://www.ciesin.columbia.edu/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf

quadro del 7° programma quadro sostenuto dall'Unione Europea, ha lanciato uno studio finalizzato ad elaborare una strategia per contrastare l'erosione del delta del Nilo e delle coste egiziane .

Al contempo, nell'ambito del Progetto Nazionale nel delta occidentale e orientale del Nilo (*Mubarak National Project in the Western and Eastern Delta*), le migrazioni interne sono state individuate come strumento per combattere la desertificazione. Il programma, disegnato per alleviare la disoccupazione, la sovrappopolazione e la povertà in alcune aree del Cairo, di Baheria, di Kafr el-Sheikh e del governatorato di Qaluibiya, mira a creare dei corridoi per flussi migratori diretti dalle aree urbane verso le campagne. Nel caso delle aree orientali del delta, i migranti interessati al *resettlement* erano per la maggior parte giovani uomini disoccupati provenienti dalle baraccopoli delle aree urbane, mentre nel caso del delta occidentale si trattava per lo più di agricoltori sfavoriti da una legge che permetteva ai proprietari terrieri di allontanare facilmente i mezzadri dalle proprie terre. Ogni immigrante aveva a disposizione un appezzamento di 10.500 m² in cui hanno trovato lavoro altri immigrati. Gli incentivi distribuiti dal governo e dalle ONG (pesticidi e assistenza veterinaria gratuita) non sembrano tuttavia essere stati sufficienti a implementare questo programma. La scarsa resa dei terreni (per problemi di salinità delle acque e della terra) e la difficoltà di accesso ai servizi (acqua, scuola, salute, fognature) hanno fatto desistere molti agricoltori, che hanno deciso di vendere gli appezzamenti e licenziare i lavoratori. Al 2009, solo metà della terra destinata a questo programma è stata utilizzata.

3.2.5. La sfida dell'immigrazione internazionale.

Tradizionalmente, l'immigrazione internazionale nel paese non ha rappresentato una priorità della politica egiziana. Tuttavia, la posizione geografica all'intersezione fra diversi sistemi migratori (arabo/africano; arabo/israeliano; arabo/europeo) fa dell'Egitto un importantissimo attore regionale nella geografia dei flussi migratori africani, tanto che alcuni autori azzardano che possa avere un saldo migratorio positivo⁷⁶. Inoltre, l'Egitto è sempre più uno dei terminali nordafricani delle rotte migratorie che congiungono l'Africa orientale con le sponde meridionali europee (Malta, Italia). Cerniera fra Europa e Asia, il paese è stato anche al centro della "rotta del Mar Rosso", che fino al 2003 ha rappresentato il maggior canale di ingresso irregolare via mare per i migranti diretti in Italia dal sub-continente indiano.

L'Egitto mantiene una legislazione del lavoro protezionista che, assieme alle ridotte capacità di assorbimento del mercato del lavoro, limita l'impiego di lavoratori stranieri.

Tab. 19. Lavoratori stranieri impiegati in Egitto per area di provenienza (2006)

Paesi arabi	24.712
Europa	19.236
Asia	3.753
America	2.318
Africa	925
Altri paesi	2.619
Totale	53.563

Fonte: CARIM, *Migration Profile Egypt*. www.carim.org

Per quanto concerne l'occupazione dei lavoratori stranieri, il 50,5% era occupato in professioni di bassa qualifica, sebbene quelli provenienti dall'Europa occidentale e dai paesi arabi abbiano un

⁷⁶ Baldwin-Edwards, M., *op. cit.*

profilo occupazione medio-alto con, rispettivamente, il 44,5 e il 58,8% di occupati in lavori altamente qualificati. Al contrario, i lavoratori provenienti dall'Europa orientale erano occupati in settori di bassa qualifica (vendita e servizi).

Accanto a questa presenza registrata, esiste una presenza irregolare difficilmente quantificabile in mancanza di dati statistici affidabili. Le stime sulla presenza irregolare in Egitto variano infatti da 500.000 a 5 milioni⁷⁷ e riflettono in realtà il numero di stranieri, soprattutto sudanesi, non contabilizzati più che irregolari. L'Egitto è uno dei tre Stati non occidentali che hanno preso parte al Comitato preparatorio della Convenzione del 1951 ed è firmatario del Protocollo del 1967 e della Convenzione Africana sui rifugiati dell'OUA del 1969. Tuttavia, rispetto alla Convenzione di Ginevra il Cairo mantiene riserve sugli articoli 20 e 22-24 che garantiscono ai rifugiati gli stessi diritti dei nazionali in materia di istruzione di base, salute, condizioni lavorative e sicurezza sociale. Un'altra riserva è relativa all'articolo 12, riguardante lo status personale dei rifugiati. I rapporti fra L'Egitto e l'UNHCR sono regolati da un Memorandum d'intesa firmato nel 1954 e da due Decreti Tecnici del Ministero dell'Interno egiziano. Tuttavia, il paese non ha una legislazione nazionale sull'asilo⁷⁸. Per questo motivo è l'UNHCR che determina lo status di rifugiato e produce le uniche statistiche esistenti. I dati statistici risultano incompleti e indicativi per diversi motivi. Non tutte le persone si registrano (perché non ritengono utile registrarsi, perché considerano la propria presenza solo temporanea, o non sono neanche a conoscenza dei vantaggi della registrazione) e non tutti coloro a cui è stato negato lo status di rifugiato lasciano l'Egitto. Infine, alcuni potenziali rifugiati non riescono a raggiungere l'ufficio UNHCR al Cairo perché fermati alla frontiera in ingresso nel paese. Data la posizione geografica del paese, a partire dagli anni Novanta i maggiori flussi di rifugiati provengono dal Corno d'Africa (Sudan, Eritrea, Etiopia e Somalia) A questi si sono aggiunti i flussi provenienti dall'Iraq a partire dal 2003⁷⁹.

Tab. 20. Rifugiati in Egitto, serie storica, 1996-2007⁸⁰

Origine	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sudan	1.461	1.587	1.863	2.577	2.833	4.659	7.629	14.178	14.904	13.446	12.157	11.949	-
Somalia	3.493	3.546	3.199	2.568	2.610	1.177	1.639	3.068	3.809	3.940	4.317	5139	5600
Etiopia	47	59	44	56	54	102	111	329	481	516	507	468	473
Eritrea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iraq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: CARIM, *Migration Profile Egypt*, cit.

⁷⁷ UNHCR, *Country Operations Plan 2008-2009*.

⁷⁸ In base al Memorandum d'intesa, la gestione dei rifugiati è delegata all'UNHCR, che procede alla registrazione e al riconoscimento o meno dello status di rifugiato. I palestinesi rappresentano una categoria a sé, e la loro residenza si basa su motivi umanitari. Si veda Badawi, T., *Irregular Migration, the case of Egypt*, CARIM Analytic and Synthetic notes, n. 58, 2008. Il governo egiziano ha la responsabilità di rilasciare i permessi di residenza e i documenti di viaggio dei rifugiati. Queste due attività sono teoricamente regolate da due decreti tecnici, ma non sono completamente implementate. L'accesso alla salute e all'istruzione sono limitati dalle riserve dell'Egitto sulla Convenzione di Ginevra. Quanto alle possibilità di lavoro, l'accesso al mercato del lavoro è complicato, oltre che ovviamente dalla situazione economica in cui versa l'Egitto, da una certa confusione rispetto alla normativa che disciplina il lavoro dei rifugiati. In particolare, si registra un conflitto fra quanto sancito dalla Convenzione di Ginevra (art.17), che permette ai rifugiati di lavorare senza permesso di lavoro, e l'estensione a questa categoria del Codice Unico del Lavoro da parte del governo egiziano. Ciò fa sì che i rifugiati siano di fatto immigrati irregolari e che i loro datori di lavoro siano suscettibili di sanzioni.

⁷⁹ Nasser, H., *op. cit.*

⁸⁰ I rifugiati provenienti dai Territori Occupati non sono qui conteggiati. Dei circa 70.000 rifugiati palestinesi, solo poche centinaia sono in carico all'UNHCR: gli altri sono di competenza dell'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

Tab. 21. Richiedenti asilo in Egitto, serie storica, 1996-2007

Origine	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (marzo)	2008
Sudan	2.057	1.384	4.953	5.202	12.206	9.529	6.253	5.726	9.720	2.400		12.797	-
Somalia	113	112	197	647	1.822	2.559	1.977	224	340	538		208	-
Etiopia	97	384	295	-	547	545	299	325	289	189	-	102	-
Eritrea	14	20	-	-	211	224	59	55	106	153	-	162	-
Iraq	26	27	-	-	64	23	92	57	20	133	-	-	-

Fonte: UNHCR, *Statistical Yearbook 2009*.

Come evidenziano le tabelle soprastanti, la nazionalità più rappresentata all'interno dei flussi di rifugiati e richiedenti asilo è quella sudanese. Alla fine del 2008 dei 43.455⁸¹ rifugiati registrati in Egitto e a carico dell'UNHCR, il 54 % era sudanese, il 24% iracheno e il 13% somalo.

Fino al 1995 il trattato del Wadi-el Nil del 1976 garantiva ai sudanesi il libero accesso senza visto, la libertà di movimento e di accesso al mercato del lavoro, all'educazione, alle cure sanitarie e al diritto di proprietà⁸². Dopo il 1995 - anno dell'attentato al presidente Mubarak in Etiopia di cui sono stati accusati estremisti sudanesi - l'Egitto ha esteso l'obbligo di visto e di permesso di residenza ai cittadini di quel paese. Ai nuovi arrivati sono state revocate le facilitazioni sugli affitti, sulle tasse scolastiche e sui ricongiungimenti, di cui godevano invece quelli entrati sotto il regime del trattato di Wadi el Nil. A coloro che erano già in Egitto è stato chiesto di dotarsi di un passaporto in regola, condizione difficile da rispettare per molti esiliati sudanesi. Con la sospensione del trattato, i sudanesi hanno acquisito la possibilità, preclusa fino a quel momento, di ottenere lo status di rifugiati in Egitto, ma il tasso di riconoscimento è stato sempre estremamente ridotto. Nel 2004 il trattato è stato reintrodotta ma non è stato implementato a seguito della sospensione del conflitto in Sudan e dei successivi accordi di pace.

L'evoluzione positiva della situazione interna del Sudan ha avuto una ricaduta diretta sulla popolazione sudanese in Egitto, in termini sia quantitativi che qualitativi. Già nel 2004 l'Alto Commissariato ha sospeso il *Refugee Status Determination (RSD)*, che garantiva fino a quel momento l'accesso alla protezione temporanea per i rifugiati sudanesi e cambiato approccio rispetto ai programmi di *resettlement*⁸³, privilegiando per essi la soluzione del rimpatrio volontario. Questa scelta ha prodotto frustrazione fra i rifugiati sudanesi in Egitto e ha innescato una loro dura protesta al Cairo negli ultimi mesi del 2005⁸⁴, terminata con la violenta repressione delle autorità egiziane⁸⁵. I programmi di *resettlement* realizzati dall'ufficio UNHCR del Cairo avevano infatti generato forti aspettative fra la popolazione di rifugiati a fronte delle difficoltà di integrazione, ai contrasti

⁸¹ Questa cifra include anche circa 10.000 rifugiati registrati di cui però l'UNHCR non ha notizia da almeno 3 anni.

⁸² Hilal, L. Samy, S., *Asylum and Migration in the Mashrek*, Copenhagen, Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2008.

⁸³ Il *resettlement* (reinserimento) in un paese terzo è una delle tre "soluzioni durature" attuate dall'UNHCR. Le altre due sono il rimpatrio volontario e l'integrazione nel paese di asilo. Il maggior numero di *resettlement* realizzati dall'ufficio del Cairo riguardava proprio i sudanesi. Il numero totale di *resettlement* è cresciuto da 196 nel 1997 a più di 3.000 nel 2000. La maggior parte riguardava rifugiati sudanesi, diretti per lo più verso gli USA (88%) e Australia e Canada.

⁸⁴ Si trattava per lo più rifugiati con carta blu o con carta gialla (la prima dà diritto a 3 anni di residenza, la seconda a un anno e mezzo): persone a cui era stato definitivamente rifiutato l'asilo, e in misura minore persone che non si erano ancora rivolte all'UNHCR. Dei 2.174 detenuti in seguito agli scontri, 400 sono stati rilasciati immediatamente perché in possesso di una carta gialla o blu, 169 erano persone a cui era stato definitivamente rifiutato l'asilo, mentre tutti gli altri avevano un qualche tipo di documento UNHCR o erano provenienti dal Darfur, e per questo hanno ottenuto una carta gialla durante la permanenza in prigione.

⁸⁵ L'intervento delle autorità egiziane ha lasciato sul terreno 27 morti; 2174 manifestanti sono stati arrestati. Intervista con Ray Jureidini, direttore del Center for Migration and Refugee Studies, American University in Cairo, ottobre 2009.

crescenti con la popolazione autoctona e all'impossibilità del ritorno. L'aspettativa verso il *resettlement* era d'altronde motivata dall'elevato numero di queste operazioni attuate dall'ufficio del Cairo, che tra il 1997 e il 2004 aveva riconosciuto lo status di rifugiato a più di 32.000 persone (su circa 72.000 richieste)⁸⁶; di queste, circa 18.400 hanno beneficiato dei programmi di *resettlement* realizzati dall'UNHCR. L'importanza acquisita dalla possibilità del *resettlement* e il cambio di approccio da parte dell'agenzia ONU spiegano la protesta e i disordini del Cairo negli ultimi mesi del 2005.

A distanza di 5 anni, se si escludono alcuni passi avanti in materia di estensione dell'accesso alle cure sanitarie per i profughi iracheni, la situazione dei rifugiati in Egitto non è migliorata. Il Cairo mantiene una politica diretta a sostenere la temporaneità della presenza dei rifugiati, senza porre in essere misure d'integrazione ad hoc per una popolazione che è sempre più in crescita e composta ormai da seconde generazioni. Eppure, i primi segnali dei limiti di questa gestione, emersi durante le proteste del 2005, sembrano trovare conferma in alcuni fenomeni di devianza sociale giovanile, come le bande formate da giovani sudanesi. I rimpatri volontari verso il Sud Sudan procedono a fatica⁸⁷ e riguardano comunque un numero ridotto di persone (nell'ordine di mille o duemila all'anno), mentre il flusso proveniente dal Darfur è in costante aumento⁸⁸. La sospensione dei *resettlement* per la popolazione del Sud Sudan potrebbe creare attriti fra l'UNHCR e il governo egiziano, perché la difficoltà dei ritorni facilita il prolungarsi della permanenza della presenza sudanese. La crisi finanziaria globale ha colpito in primo luogo le categorie più deboli, tra cui i rifugiati, e ha accresciuto la diffidenza e l'ostilità della popolazione autoctona rispetto agli stranieri in generale e i rifugiati in particolare. Stando alle interviste realizzate al Cairo, gli episodi di razzismo e intolleranza si sono moltiplicati nel corso degli ultimi mesi. La gestione temporanea della presenza dei rifugiati nelle aree urbane egiziane – soprattutto al Cairo – apre quindi la strada a problemi che sono principalmente di pubblica sicurezza.

La condizione di precarietà vissuta dai migranti irregolari e dai rifugiati in Egitto ha contribuito a rafforzare un canale migratorio irregolare che dall'Egitto, attraverso il Sinai, porta in Israele. Questa rotta si è strutturata anche in seguito alle misure introdotte da Israele⁸⁹, ed è attualmente alimentata dal rafforzamento dei controlli migratori in Libia che, almeno in parte, hanno orientato i flussi irregolari verso l'Egitto. L'apertura di questa rotta comporta due ordini di problemi, sul piano interno e su quello internazionale. Sul piano interno, lo strutturarsi di questo canale – gestito principalmente da *smuggler* appartenenti alla popolazione beduina del Sinai⁹⁰ – complica i rapporti

⁸⁶ Grabska, K., *Living on the margins: the analysis of the livelihood strategies of Sudanese refugees with closed files in Egypt*, The American University of Cairo, Working Paper n.6 Forced Migration And Refugee Studies (Fmrs), 2005.

⁸⁷ UNHCR, *Global report 2008 – Egypt*, <http://www.unhcr.org/4a2d07cd2.html>

⁸⁸ Intervista con AMERA (Africa and Middle East Refugee Assistance). Fra il 2005 e il febbraio 2009 erano rientrate in Sud Sudan circa 300.000 persone, di cui 143.000 assistiti dall'agenzia ONU. Di questi, circa 43.000 sono rientrati da Uganda, Kenia ed Etiopia, Repubblica Centro Africana e Repubblica Democratica del Congo. Questi ritorni sono stati poi rallentati nella primavera del 2009 dal peggioramento delle condizioni di sicurezza in Sud Sudan. Nel caso dei ritorni dall'Egitto si tratta comunque di numeri estremamente ridotti; ad esempio, nel 2008 erano stati pianificati 2.000 ritorni assistiti dall'UNHCR di sud sudanesi in Egitto. Nell'insieme si parla di circa 1.000/ 2.000 casi all'anno, diretti esclusivamente verso il Sud Sudan. Non vi sono invece rimpatri verso il Darfur, da cui proviene attualmente un flusso importante di rifugiati.

⁸⁹ Nei primi anni del 2000, Israele ha introdotto una serie di misure per limitare le attività delle organizzazioni dedite alla tratta e all'*human smuggling*, fra cui il rafforzamento dei controlli in ingresso, soprattutto alle frontiere aeree. Secondo alcuni analisti, ciò ha spinto le organizzazioni israeliane o russe a servirsi dei trafficanti beduini per introdurre le donne vittime di tratta in Israele attraverso i confini terrestri. Si è così strutturata una rete di *human trafficking* di donne provenienti dai paesi est europei e trafficate attraverso il Sinai in Israele. I canali usati da queste organizzazioni sono utilizzati anche dagli *smuggler* dei migranti sub-sahariani, sebbene non vi sia evidenza di una sovrapposizione fra le organizzazioni dedite alla tratta e quelle interessate allo *smuggling*.

⁹⁰ Secondo testimonianze raccolte al Cairo, il passaggio dall'Eritrea, dal Sudan e dall'Egitto è invece garantito da intermediari eritrei: si tratta dei Rachaida, che vivono in un'area divisa fra Eritrea e Sudan. Il passaggio dall'Eritrea al Sudan per una donna e tre bambini costa oggi circa 4.000 dollari.

tradizionalmente conflittuali fra questa popolazione e il governo centrale del Cairo⁹¹. Il numero di emigranti africani intercettati al confine con Israele è passato da 200 nel 2005 a 1.200 nel 2006. Nel 2007 gli ingressi in Israele dal Sinai sono stati 5.500; nel primo trimestre del 2008 sono stati 2.000. La chiusura della rotta libica nei primi mesi del 2009 accresce i rischi che questo flusso aumenti⁹². Non si tratta solo di migranti transitati attraverso l'Egitto. Fra questi vi sono persone che vivono in Egitto da vari anni e che scelgono di emigrare verso Israele spinti dal deteriorarsi delle condizioni di vita al Cairo e attratti dalla possibilità di avere uno status legale e opportunità di lavoro⁹³. Lo strutturarsi di questo canale irregolare ha anche portato a un aumento delle tensioni fra Israele ed Egitto. Di fronte alla complessità di questa situazione, la risposta delle autorità egiziane è stata violenta: almeno 33 migranti sono stati uccisi dalle forze di sicurezza egiziane fra il giugno 2007 e l'ottobre 2008 mentre tentavano il passaggio in Israele, e almeno 19 nel 2009⁹⁴. Al maggio del 2010 almeno altri 16 migranti sono stati uccisi.

Secondo la rilevazione UNESA, nel 2007 l'Egitto ha affermato per la prima volta di considerare l'immigrazione, permanente e temporanea, troppo alta e di volerla ridurre⁹⁵. Alle dichiarazioni d'intenti hanno fatto seguito anche misure concrete. L'Egitto applica ora una maggiore discrezionalità nella concessione dei visti, in particolare rispetto ad alcune nazionalità (iracheni e palestinesi)⁹⁶; e invertendo una prassi usuale, dal giugno 2008 le autorità egiziane hanno rimpatriato a forza diverse centinaia di rifugiati e migranti eritrei. Allo stesso modo, è aumentato il numero di detenuti soprattutto eritrei nelle carceri egiziane, a seguito di un rafforzamento dei controlli ai confini meridionali e nel Sinai.

La mobilità africana rappresenta quindi una sfida importante per il governo del Cairo, che agisce ora su diversi fronti. L'Egitto partecipa infatti al "Programma Migratorio" dell'Igad (Intergovernmental Authority for Development, un'organizzazione internazionale politico-commerciale formata dai paesi del Corno d'Africa, fondata nel 1986)⁹⁷, e soprattutto ha scelto di capeggiare il gruppo su Migrazioni, mobilità e lavoro all'interno della Strategia congiunta Africa-EU⁹⁸. Recentemente, il 7 e 8 giugno 2010, l'IOM in collaborazione con l'NCHR (National Council

⁹¹ Lo scontro fra la periferia e il centro si è improvvisamente inasprito fra il 2004 e il 2006, con gli attacchi terroristici avvenuti a Taba, a Sharm el Sheikh e a Dahab. Fino a quel momento, i controlli delle autorità egiziane sui traffici illegali gestiti dai beduini erano rimasti blandi, anche per i limiti imposti dal trattato di Camp David alla permanenza delle forze militari egiziane nella zona.

⁹² Queste preoccupazioni trovano eco anche al Cairo. "Le misure prese dalla Libia sono drastiche, mentre l'Egitto non ha applicato misure restrittive come gli altri paesi nord africani. La Libia, la Tunisia, il Marocco mettono la gente in prigione; noi non lo facciamo, ma dovremmo farlo! La legge lo consente" intervista con Ambasciatore Ahmed Haggag, Coordinatore nazionale dell'Human Right Capacity Building Project, direttore generale dell'African Society e inviato speciale del Presidente Mubarak in Africa.

⁹³ Interviste al Cairo, novembre 2009.

⁹⁴ *Human Rights Watch* 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/12/12/israel-court-should-halt-forced-returns-migrants-egypt>

⁹⁵ <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/WPP2007%20web/Countries/WPP2007%20Frame.htm>

⁹⁶ Intervista con il prof. Ahmed Goneim, Facoltà di Economia e Scienze politiche, Università del Cairo.

⁹⁷ L'Egitto fa parte dell'Igad Partnership Forum e partecipa al Programma "Inter-state and intra-Regional Cooperation on Migration, Management in the Igad Region", finanziato dall'Unione Europea e gestito dall'IOM.

⁹⁸ Secondo il prof. Ghoneim dell'Università del Cairo, esperto di migrazioni, la proiezione africana dell'Egitto sul tema della mobilità e delle migrazioni rimane in realtà funzionale agli interessi egiziani rispetto al sistema migratorio euro-mediterraneo. L'Egitto è membro del Partenariato Euro-Mediterraneo, e i rapporti migratori con l'Europa si collocano all'interno del quadro disegnato dalla Politica Europea di Vicinato e a livello bilaterale con i singoli Stati membri. Il Cairo ha ad esempio accordi bilaterali con l'Italia, la Francia e la Grecia (con quest'ultima solo per flussi migratori stagionali) e buona parte della politica migratoria egiziana è concentrata sull'obiettivo di aumentare il numero di emigranti piazzati nel mercato del lavoro dei paesi europei. In tal senso, la scelta dell'Egitto di guidare il gruppo "Migrazioni, mobilità e lavoro" all'interno del nuovo contenitore politico offerto dalla Strategia congiunta Africa-EU sarebbe da ascrivere al desiderio del governo egiziano di accrescere la propria capacità di

of Human Rights) ha organizzato una conferenza sull'Egitto e le migrazioni di transito: al di là delle raccomandazioni emerse, che rimangono ampie e generiche, la sua realizzazione testimonia un cambio di direzione strategica del Cairo, che per la prima volta si dispone ad aprire un dialogo e un confronto sull'importante presenza immigrata all'interno dei propri confini.

3.2.6. Conclusioni

Il Cairo ha inserito le migrazioni all'interno delle proprie relazioni internazionali, sia con i paesi arabi che con quelli europei e africani. Con ciascuno di essi le migrazioni internazionali comportano delle criticità e impongono scelte importanti. Rispetto ai paesi arabi, il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione ha inviato segnali chiari circa l'importanza di una maggiore attenzione ai diritti umani dei migranti. La recente sospensione degli accordi per la fornitura di manodopera con due imprese saudite che non garantivano i diritti dei lavoratori sottolinea questo nuovo impegno dell'Egitto, ma può avere conseguenze sulla sua capacità di esportare manodopera. Rispetto ai paesi europei, il Cairo deve impegnarsi per incrementare gli accordi bilaterali e migliorare il *matching* fra domanda e offerta di lavoro, garantendo al contempo un'azione risoluta sul terreno del contrasto alle migrazioni irregolari, *condicio sine qua non* per la firma di questi accordi. Rispetto ai paesi africani, il Cairo è chiamato, per la propria posizione geografica e per il proprio ruolo nella regione, a un ruolo di maggior responsabilità nella gestione della mobilità umana in Africa.

All'interno del proprio territorio, le migrazioni interne interpellano le politiche agricole e produttive e impongono una pianificazione in grado di contenere gli effetti potenzialmente negativi e rinforzare gli effetti virtuosi della mobilità interna. Infine, rispetto alle sfide poste dall'immigrazione in Egitto, il Cairo condivide con gli altri paesi della regione la difficoltà e la resistenza a porre in essere politiche di integrazione e di accoglienza per un numero crescente di migranti.

Le recenti decisioni assunte dalle autorità egiziane in materia migratoria e sopra esposte evidenziano una crescente disponibilità del governo egiziano a misurarsi con la complessità delle migrazioni internazionali. Tuttavia, la risposta del Cairo continua ad essere ancora parziale e reattiva piuttosto che pro-attiva. Il Ministero del Lavoro e dell'Emigrazione mantiene un ruolo principale, in un regime di *competition*, ossia di cooperazione e competizione con le altre autorità competenti, tutte caratterizzate da limitate risorse economiche e umane, mentre la partecipazione della società civile e del mondo imprenditoriale alla costruzione delle politiche migratorie rimane ancora debole.

lobbying sull'Unione Europea, al fine non tanto di collaborare a una migliore gestione delle migrazioni in Africa, quanto di aumentare il numero di propri emigranti in Europa. Intervista al Cairo, novembre 2009.

Bibliografia

Al-Sharmani, M., *Livelihood and identity constructions of Somali refugees in Cairo*, Forced Migration and Refugee Studies (Fmrs), The American University in Cairo, Working Paper n. 2, 2003

Commission of the European Communities, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008, Progress Report Egypt*, Brussels, 23/04/2009 SEC(2009) 523/2, 2009.

Fargues, P., “Arab Migration to Europe: Trends and Policies”, in *International Migration Review*, Vol. 38, n. 4, 2004.

Fargues, P. (ed.), *Mediterranean Migration Report 2005*, EUI–RSCAS publication, 2005 (<http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>).

Fargues, P. (ed.), *Migrations méditerranéennes Rapport 2006-2007*, EUI–RSCAS publication, 2006 (http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AR2007_Part1.pdf)

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori
Mediterraneo e Medio Oriente
Relazioni Transatlantiche
Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it