

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 6 - giugno 2012

POLITICHE MIGRATORIE
E *LAW AND ECONOMICS*:
UNA CRITICA ALL'APPROCCIO *MAINSTREAM*

Eleonora Guadagno

**POLITICHE MIGRATORIE E *LAW AND ECONOMICS*:
UNA CRITICA ALL'APPROCCIO *MAINSTREAM***

Eleonora Guadagno

*Dottoranda di ricerca in Law and Economics
nell'Università di Siena*

Il saggio si propone di analizzare quali siano state le politiche pubbliche scelte volte a restringere l'ingresso frontaliero dei flussi migratori, a partire da un articolo di Gary BECKER del 2006, sulle politiche d'immigrazione negli Stati Uniti. Al contrario, cerca di spiegare quali sarebbero le consegne di diritto ed economia per ottimizzare il fenomeno, coerentemente ai progetti migratori individuali, e alle priorità dei Paesi di origine e di destinazione o transito.

The essay aims to analyse which have been the public policies chosen to limit the migratory flux entrance, from a 2006 Gary BECKER's article about U.S. immigration policies. By contrary, it focuses on the law and economics approach to optimise the phenomenon, coherently to individual migratory projects and to the transit or destination Country priorities.

Sommario:

1. Cenni di teoria delle migrazioni internazionali
2. La scelta razionale dell'individuo e il progetto migratorio
3. Politiche selettive della migrazione e immigrazione illegale: proposte
4. Politiche selettive: critiche
5. Conclusioni

1. Cenni di teoria delle migrazioni internazionali

Dalla seconda metà del XIX secolo, un aumento imponente del commercio internazionale di beni, servizi e capitali si è sviluppato parallelamente ad un fenomeno migratorio sempre più ingente in termini di portata e di tragitti percorsi, che si è imposto come “volto umano” della globalizzazione, anche se il tasso delle migrazioni rispetto alla popolazione mondiale si attesta intorno al 3%, secondo il rapporto del 2009 del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, chiamato proprio *Overcoming barriers*.

I diversi approcci al fenomeno delle migrazioni, che prevedono politiche di natura più o meno restrittiva nei confronti dei flussi umani attraverso i Paesi, si sono sviluppati contemporaneamente alla costituzione degli Stati-Nazione e alla loro crescita economica e allo sviluppo umano. Come ricorda Mezzadra, infatti, non c'è capitalismo senza migrazioni ed il regime di controllo delle migrazioni (della mobilità del lavoro) che si afferma, in circostanze storiche determinate, costituisce una chiave che consente di ricostruire, da un punto di vista specifico, le forme complessive di sottomissione del lavoro al capitale, offrendo contemporaneamente una prospettiva privilegiata attraverso cui leggere le trasformazioni della composizione di classe¹.

Dagli anni '70, la crisi economica e la crisi del welfare-state hanno caratterizzato la storia dei Paesi industrializzati nel post-guerra, che si sono affermati come luoghi di destinazione o di transito della mobilità e circolazione umana. Esse hanno determinato, dagli anni '80, politiche messe in atto sostanzialmente per prevenire l'immigrazione². Benché queste politiche abbiano diverse nature, che si sono declinate in legame alla storia (anche coloniale³) del Paese di riferimento, tutte,

¹ MEZZADRA-RIGO, *L'Europa dei migranti*, in BRONZINI-FRIESE-NEGRI-WAGNER (a cura di), *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, Roma, 2003.

² Cfr. AMBROSINI, *Sociologia delle Migrazioni*, Bologna, 2005.

³ I Paesi dell'Europa settentrionale, iniziarono a stipulare i primi accordi bilaterali nel dopoguerra e furono adottati in risposta a carenze specifiche dei mercati del lavoro nazionali. Molti furono conclusi con Paesi dell'Europa meridionale prima del loro ingresso nell'UE. Sebbene fossero orientati prevalentemente al mercato del lavoro, gli accordi avevano anche altre finalità, come ad esempio mantenere "rapporti speciali" con le ex-colonie (ad esempio

globalmente, tentano di arginare un fenomeno tanto fluido, tanto incontrollabile, tanto incontrovertibile, quanto quello della mobilità umana. L'inasprimento delle barriere fisiche, tecnologiche o linguistiche, con l'aumentare ad esempio dei test per l'accesso alla cittadinanza, sono solo alcuni dei sistemi di protezione che vengono promossi negli Stati riceventi, con una spesa che si rivela⁴, tra l'altro, inefficace⁵.

Numerose le teorie economiche che hanno cercato e tutt'oggi cercano delle risposte risolutive per comprendere la geografia e i trend delle traiettorie migratorie, nonché le cause e le conseguenze delle stesse. Alcuni studi accademici, generalmente macro-sociologici e strutturalisti tra cui quelli di Wallerstein del 1985 e di Sassen nel 2002, tendono a ridurre la decisione di emigrare ad una scelta attinente ai differenziali salariali del Paese di provenienza e il Paese in cui ci si auspica di poter lavorare⁶.

gli accordi tra Francia e Algeria contengono disposizioni che garantiscono il rimpatrio dei lavoratori al termine del soggiorno, ad esempio tramite il trasferimento di contributi previdenziali, e talvolta impongono ai datori di lavoro il versamento di un deposito per ciascun lavoratore ammesso, rimborsabile solo in caso di effettivo rimpatrio del lavoratore. I diritti al ricongiungimento familiare non sono previsti per i lavoratori stagionali, il che contribuisce ulteriormente a garantirne il rimpatrio).

⁴ Dal '99 al 2011 per i centri d'espulsione in Italia si è speso un miliardo di euro (985,4 per la precisione) secondo un rapporto del 2012 (MANCONI-ANASTASIA, *Lampedusa non è un'isola*, Larticolotre, 2012). Ogni immigrato costa in media 45 euro al giorno: dai 75 euro del centro di Modena, ai 34 di Bari e considerata la permanenza media nei centri, la spesa pro-capite è di 10mila euro, anche perché gli espulsi sono stati meno della metà dei trattenuti. Il decreto legge 151/2008 e la legge 94/2009 hanno fruttato ai Centri di identificazione e espulsione 239 milioni e 250mila euro.

⁵ La Border Patrol è raddoppiata dal 2001, con 20,000 agenti di polizia US alle frontiere, porti e aeroporti. Inoltre, sono state costruite ulteriori barriere (anche altamente tecnologiche) nei punti cruciali di passaggio con la frontiera statunitense. Il risultato è che i migranti devono pagare un prezzo maggiore ai trafficanti. Nel 2008, i prezzi medi per superare la frontiera US-Mexico illegalmente erano di \$2,750, rispetto ai \$1,250 degli anni '90, considerando l'inflazione, <http://mmp.opr.princeton.edu/results/001costs-en.aspx>, ultimo accesso 13/09/2012. Inoltre, secondo la dottrina libertaria, le politiche riguardanti l'immigrazione comportano dei costi inaccettabili per la comunità nazionale, soprattutto nei termini di libertà personale. Si veda TREBILCOCK, *The Law and Economics of Immigration Policy*, in *American Law and Economics Review*, 52, 2003.

⁶ Queste spiegazioni delle migrazioni distinguono i fattori di stimolo e fattori di attrazione. Secondo queste teorie, le migrazioni sono l'effetto di caratteristiche e circostanze presenti nei Paesi di origine e di destinazione dei

Ma, come ovvio, questi studi non tengono in conto che il differenziale salariale è solo un modo per sintetizzare quali siano le prospettive lavorative, quali i salari reali, quali gli standard di benessere, quale l'accesso alle risorse primarie che appaiono essere sperequativi⁷, in quanto esiste un fossato tra le economie più ricche e quelle più povere del pianeta che polarizzano i Paesi di origine e destinazione dei più grandi flussi migratori. Altre teorici, tra i quali si annovera Ambrosini, suggeriscono come la migrazione spesso sia una strategia di adattamento che l'individuo prende, insieme alla comunità cui fa riferimento (famiglia, villaggio), per fare fronte a diverse carenze materiali, che possono derivare da problemi economici, sociali e ambientali approccio micro-sociologico⁸. Infine, altre teorie, si sono focalizzate nel comprendere quali misure si dovrebbero prendere nel limitare l'emigrazione dai Paesi meno abbienti e ridurre l'immigrazione (soprattutto illegale) in quelli più ricchi (approccio della cooperazione internazionale)⁹.

potenziali migranti che determinano o meno la migrazione. La versione strutturalista di questa spiegazione considera gli squilibri demografici tra i vari Paesi come un fattore moltiplicativo degli squilibri economici e sociali, piuttosto che come una spiegazione a sé stante.

⁷ La media aggregata dei salari reali delle nazioni più ricche è più alta del circa il 37% rispetto alla media aggregata dei salari reali nelle nazioni più povere, secondo un rapporto della BM del 2010.

⁸ Successive teorie sulle migrazioni si sono concentrate su un livello di analisi che permettesse di superare la dicotomia tra l'analisi a livello macro e quella a livello micro: queste si collocano in quello che FAIST nel 1997 ha definito il crucial meso-level, nel suo Network Theory. L'analisi a un livello intermedio permetterebbe, infatti, di creare un ponte di collegamento tra le spiegazioni dei fenomeni di tipo strutturale e di tipo individuale.

⁹ Questo approccio, benché non riguardi espressamente le politiche migratorie, è indirizzato alla crescita economica del Paese di origine, tramite politiche di aiuti internazionali (promossi dalla BM e dal FMI) e da investimenti privati diretti e indiretti all'estero. A livello di Unione Europea, le cifre vengono riassunte in una comunicazione della Commissione Europea relativa al Piano "Partnership per la democrazia e una prosperità condivisa con il Sud del Mediterraneo". "La Commissione ha già stanziato quattro miliardi di euro di aiuti per i Paesi partner del Nord Africa e Medio Oriente; somma che comprende 240 milioni di euro per la Tunisia e 445 milioni di euro per l'Egitto. Alla Tunisia sono stati offerti 17 milioni di euro per organizzare le elezioni. Dalla Banca europea d'investimenti, dopo l'approvazione da parte del Consiglio Europeo, potrebbero arrivare finanziamenti per progetti nella regione per un totale di sei miliardi di euro nei prossimi tre anni" (MANCONI-ANASTASIA, *Lampedusa non è un'isola*, cit., 42).

2. La scelta razionale dell'individuo e il progetto migratorio

L'utilizzo delle teorie sulla scelta razionale dell'individuo come solo modo di analizzare questo intricato fenomeno, rischia di essere assolutamente insoddisfacente. Questo perché nelle analisi delle scelte individuali, pur determinate da un'analisi sui costi e i sui benefici e derivate da un determinato progetto migratorio, si può spesso riscontrare un bias se non si considerano le motivazioni obbligate, come la mancanza di risorse primarie o norme sociali e tradizionali imposte (es: matrimoni forzati, mutilazioni) che forzano un individuo a lasciare il proprio Paese o la propria comunità di appartenenza. È inoltre evidente che, se il modello di produzione intra-familiare postula che la famiglia «combine time and market goods to produce more basic commodities that directly enter their utility functions»¹⁰, recenti ricerche hanno dimostrato come si sia modificata la funzione dell'utilità intrafamiliare o intracomunitaria, facendo emergere come, invece, prevalga la scelta individuale del singolo¹¹.

Becker, specifica dunque le tre assunzioni fondamentali nell'approccio economico inerente alla scelta dell'individuo, quali «maximizing behavior, market equilibrium, and stable preferences»¹². Ma sono le motivazioni obbligate, piuttosto che un'analisi puramente razionale, a prendere il sopravvento in una situazione così globale di crisi economica e ambientale, nel contesto migratorio odierno. Il degrado ecologico, la scarsità delle risorse naturali e gli sconvolgimenti climatici, così, sarebbero, secondo i rapporti della BB, dell'UNDP, dell'OIM e dell'UNHRC, una delle maggiori motivazioni che spingerebbero, e che spingeranno, gli individui e le comunità a fare una scelta di movimento, proprio perché questi sono causa di indigenza economica, mancanza di risorse agro-alimentari, causa di conflitti interni e internazionali come anche causa di penuria di ottimali risorse di welfare.

¹⁰ BECKER, *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago-London, 1976, 91.

¹¹ POLLACK, *Gary Becker's Contributions to Family and Household Economics*, NBER Working Papers 9232, National Bureau of Economic Research, Inc., 2002.

¹² BECKER, *The Economic Approach to Human Behavior*, cit., 5.

Molta della politica attuale dei Paesi di transito e/o destinazione dei migranti è basata proprio sul rifiuto dell'immigrazione e sulla ristrettezza delle condizioni di accesso allo status di cittadino nel paese di destinazione. Se opzioni portate avanti come un baluardo dagli economisti del diritto rimangono comunque altamente criticabili, sia da un punto di vista prettamente scientifico, basato su studi empirici, che da un punto di vista morale, Becker nel 2006, però, ha notato come, principalmente a causa di politiche inadeguate, gli Stati siano essi stessi causa di un'immigrazione illegale amplificata dalle stesse restrizioni all'ingresso e alla regolarizzazione poste per limitare l'accesso dei flussi migratori. Per cui questi ostacoli alla circolazione, spesso aggirati dai migranti, non rappresentano una soluzione né tangibile né duratura nei confronti di questo processo demografico da parte dei Paesi che auspicherebbero ridurne l'ingresso¹⁵.

3. Politiche selettive della migrazione e immigrazione illegale: proposte

Nell'articolo del 2006, *The New American Dilemma: Illegal Immigration* di Becker, per esempio, sono proposte alcune soluzioni volte a ridurre l'immigrazione e, soprattutto quella illegale: innanzitutto "a wall along the border"¹⁴, poi, una politica più discriminatoria (attraverso un sistema più rigido di quote) nei confronti dei migranti qualificati o non-qualificati. In un articolo precedente, *Sell the right to immigrate*, l'Autore descrive inoltre, quali potrebbero essere le tappe per rendere il "diritto

¹⁵ Le barriere sono maggiormente elevate per i migranti con basse qualifiche, contrariamente al fatto che la manodopera non specializzata sia molto richiesta in molti Paesi economicamente sviluppati. Ad oggi, le stime dell'UNEP dimostrano come circa 50 milioni di lavoratori irregolari vivano e lavorino in un Paese terzo benché abbiano uno status irregolare, dimostrando quanto in effetti siano funzionali all'economia del Paese che li ospita. Per questo motivo, molti Paesi del Nord (tra i quali l'Italia e la Spagna) periodicamente attuano delle sanatorie per regolarizzare i migranti irregolari che già vivono e lavorano sul territorio nazionale, mentre altri (come il Canada e la Nuova Zelanda) prevedono programmi di lavori stagionali per i migranti in alcuni determinati settori, come l'edilizia e l'agricoltura.

¹⁴ Si parla della frontiera Statunitense.

all'immigrazione" un diritto "monetizzabile"¹⁵. La compravendita di questo diritto, sembrerebbe creare una reale scissione tra chi emigra per necessità (ad esempio dalle persecuzioni politiche) e chi invece emigra per ragioni economiche (come se le ragioni economiche non fossero comunque una necessità, che escludono di fatto una scelta del tutto legata alla razionalità)¹⁶; inoltre, sempre secondo Becker, la monetizzazione di questo diritto «would raise tax revenue, increase the number of immigrants accepted, and also raise the quality of those accepted. It is a win-win situation for Countries accepting immigrants, and for the vast majority of persons who would like to immigrate».

Un'alternativa, definita "meno rivoluzionaria" dallo stesso Autore, sarebbe dunque quella di negare l'accesso alle cure mediche e all'istruzione e di mettere all'asta un numero definito di visti, cosa che si ripercuoterebbe sulla natura degli immigrati, sulle loro caratteristiche socio-economiche (skilled, un-skilled, rifugiati e profughi) e quindi sarebbe una garanzia, per assicurarsi contro il free-riding dei migranti irregolari¹⁷.

4. Politiche selettive: critiche

Tante le critiche, derivanti dalla stessa Analisi Economica del Diritto che, in effetti, potrebbero essere mosse a questo tipo di approccio protezionistico nei confronti dei flussi migratori, promosso da Becker.

Innanzitutto, quando si parla di barriere fisiche, tra l'altro molto costose in termini economici, sarebbe necessario tenere in conto che abbattere le frontiere non significa direttamente far aumentare la migrazione, bensì favorire gli scambi, aumentare le qualifiche e sviluppare il capitale umano della regione tramite una sorta di vasi comunicanti. In effetti, non solo alla firma del

¹⁵ Questa proposta ricorda in parte la liberalizzazione delle droghe. Lo Stato fornisce, magari sotto pagamento, alcune droghe per ridurre i guadagni delle organizzazioni criminali. Il mercato del diritto all'immigrazione, in questo caso ridurrebbe il mercato nero della compravendita del diritto alla mobilità e all'immigrazione.

¹⁶ <http://www.becker-posner-blog.com/2005/02/sell-the-right-to-immigrate-becker.html>, ultimo accesso 13 settembre 2012

¹⁷ I quali sembrerebbero approfittare dei servizi sociali di un Paese senza "pagare" il prezzo dovuto, pur usufruendone e godendone dei benefici.

Trattato di Amsterdam, il 1 maggio 1999, non tutti gli italiani, spagnoli e greci, si sono trasferiti in Germania o in Austria, ma, inoltre, recenti studi sull'abolizione delle frontiere in UE¹⁸, dimostrano come gli Stati membri stiano beneficiando a tutti gli effetti di un'apertura delle frontiere e della libertà di movimento per i lavoratori. I benefici, infatti, si possono riscontrare sia nell'espansione del commercio sia nelle occasioni d'investimento, che, per questo motivo, fanno beneficiare sia lo Stato ricevente che lo Stato da cui proviene l'emigrazione¹⁹.

Inoltre, non si pensa che sia proprio il fatto che esistano le barriere a creare l'immigrazione c.d. illegale²⁰. Lo Stato moderno pone le sue basi sulle leggi sull'inclusione delle terre comuni (Bills of Enclosures of Commons del XVIII sec.), negando in qualche sorta l'accesso a quello spazio che è divenuto nazione, a chi non è incluso che è divenuto straniero. «All'origine della modernità, dominio individuale e sovranità dello Stato, entrambi strutture giuridiche indispensabili in quella fase dello sviluppo capitalistico, articolano fra loro un rapporto ambiguo. Da un lato la sovranità dello Stato moderno si configura come dominio sul territorio imitando quindi la proprietà assoluta fondiaria. Sovranità e proprietà privata assoluta divengono così alleate di ferro contro le strutture comunitarie intermedie fra l'individuo e lo Stato²¹ (famiglie allargate, gilde, comunità monastiche) e

¹⁸ Si veda a questo proposito SINN ET AL., *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, München 2001.

¹⁹ Analizzando l'impatto a livello regionale e nazionale della mobilità lavorativa sui mercati del lavoro, sui dati macroeconomici, sulle finanze pubbliche e sul capitale umano, un recente Rapporto della Commissione Europea del 2011, inserente all'impatto economico in seguito all'allargamento, conferma i benefici in termini di crescita economica sia nei Paesi di provenienza sia di destinazione evidenzia come la mobilità dei lavoratori non abbia pesato in modo sproporzionato sui sistemi di welfare dei principali Paesi riceventi e non abbia disturbato in modo rilevante i mercati del lavoro degli Stati membri.

²⁰ Circa 12 milioni di immigrati illegali vivono negli US. Fino a poco tempo fa la presenza di immigrati non-autorizzati era tollerata. Dopo il 9/11 i policymakers hanno investito ingenti risorse per rinforzare i confini, controllare i migranti non autorizzati e i loro datori di lavoro secondo il rapporto del Pew Research Center del 2009.

²¹ Gli Stati-nazione moderni, in rapporto alla loro entità sovrana hanno la possibilità di dettare la natura delle relazioni con gli altri popoli, gli altri stati e di scegliere di escludere così gli estranei.

soprattutto contro i beni comuni (usi civici delle foreste, acque, fauna e flora allo stato libero, frutta e prodotti alimentari da raccolta negli spazi accessibili a tutti)²²: così facendo, se si escludono gli “estranei” dal “nostro” spazio, si creano dei confini che «are given by the notion of a self-contained national community»²³. Inoltre, anche l’approccio neoclassico alle teorie delle migrazioni suggerisce che la migliore politica economica inerente alla circolazione migratoria, sarebbe quella che non c’è come rilevato da Nozick e Hayter, rispettivamente nel 1974 e nel 2000: questa teoria, riprendendo le teorie classiche dell’economia e della “mano invisibile”, prevede che il saldo delle migrazioni (considerato il tasso dei flussi in entrata e in uscita) tenderebbe ad aggiustarsi autonomamente, seguendo le esigenze del mercato del lavoro locale, sia quello interno al Paese di destinazione che quello internazionale, considerato l’equilibrio globale. Per cui, secondo questa teorizzazione, la libera mobilità della manodopera tende ad autoregolarsi con flessibilità in entrambe le direzioni: i lavoratori vanno dove c’è domanda di lavoro e molti vanno via quando le condizioni occupazionali diventano meno favorevoli. Sulla base di tali motivazioni, per esempio, la Commissione Europea nel 2011 ha invitato gli Stati membri a porre in riesame le restrizioni alla libera circolazione per valutare se siano ancora necessarie, perché la loro eliminazione «non sarebbe solo opportuna sul piano economico, ma contribuirebbe anche a ridurre problemi quali il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo fittizio».

La risposta data da Posner, nel 2006 a questo primo appunto, sullo stesso blog utilizzato da Becker è che l’esistenza di aiuti statali predisposti anche per i migranti, fa sì che il mercato dei salariati non sia libero di circolare e che questo provochi un aumento della spesa pubblica.

Questa osservazione però è confutata da dati empirici: sia Borjas che Trebilcock nel 2003 hanno analizzato come la presenza immigrata (irregolare e regolare) abbia fatto registrare un guadagno netto negli USA (circa lo 0.3% del PIL del Paese): ciò dimostra che, non solo gli immigrati non “pesino” sul welfare del Paese ospitante ma che, anzi, contribuiscano al benessere

²² MATTEI, *Pubblico dominio. La suprema legge che espropria i beni comuni*, in *Il Manifesto*, 23 aprile 2010.

²³ RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard, 1971, 457.

dello stesso. Ricevendo ricchezza nel Paese ospitante (tramite il salario), gli immigrati ne ridistribuiscono una buona parte attraverso la spesa di beni e servizi offerti dal Paese, per cui l'impatto dell'immigrazione sulla spesa pubblica sarebbe trascurabile, confutando inoltre l'attitudine di vedere il migrante clandestino come un free-rider: i dati forniti all'UNEP, nel 2008, mostrano come, per i Paesi destinazione ogni incremento del 5% di presenza immigrata significhi un guadagno netto di 190 miliardi di dollari). Questo perché l'immigrazione aumenta l'occupazione, in quanto aumenta la domanda di beni e servizi, avendo accresciuto il saldo demografico netto. Inoltre, la presenza dei migranti risulta avere effetti benefici, in termini di maggiore innovazione e competitività di capitale umano (basti pensare all'importanza degli scambi universitari e scolastici).

Anche l'idea di operare un giro di vite alle quote rimane un elemento molto controverso. Innanzitutto, con le quote, forma di protezionismo al pari delle tariffe e dei dazi²⁴, si crea un problema riguardante la mancanza delle informazioni: quali sono i criteri per definire delle soglie di personale concernente un diverso settore di impiego? Come si fa a stabilire a livello amministrativo centrale esattamente quante persone "servono" e che per che tipo di lavoro²⁵? Posto che considerare l'immigrazione solo come un bacino di manodopera più o meno qualificata non è assolutamente corretto, rimane impossibile calcolare esattamente quanto capitale umano domandi il mercato del lavoro, considerato che le quote sono fissate su livelli sufficientemente bassi (fino a un massimo di 3000 lavoratori all'anno per Paese) da garantirne un immediato assorbimento nel

²⁴ Si veda su questo punto SYKES, *The Welfare Economics of Immigration Law*, in SCHWARTS (a cura di), *Justice in Immigration*, Cambridge, 1995.

²⁵ L'Italia ha un sistema di quote ben sviluppato in vigore dal 1998. Secondo la normativa introdotta all'epoca, il governo pubblica un decreto annuale in cui sono indicate le quote suddivise per regione e settore occupazionale. Le quote sono fissate in base all'accordo tra diversi enti, tra cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli uffici locali e regionali, i sindacati e i datori di lavoro. Il totale delle quote è calcolato secondo i tassi di occupazione locali. Il decreto comprende le cosiddette "quote privilegiate" che fissano il numero massimo di lavoratori extracomunitari provenienti da paesi specifici (Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale /COM/2004/0412 def./).

mercato del lavoro. Questo elemento risulta essere ancora più enigmatico, se si considera l'aumento di popolazione improduttiva nei Paesi del Nord dovuto alla transazione demografica²⁶ e al conseguente invecchiamento delle popolazioni più ricche che si è registrata con una diminuzione del tasso di mortalità. Parallelamente all'abbassamento del tasso di natalità per ragioni sociali e tecnologiche come la maggiore alfabetizzazione e l'aumento dell'utilizzo di tecnologie medico-sanitarie contraccettive, si sono registrate anche evoluzioni strutturali al mercato del lavoro che sono consistite in un ingresso massiccio delle donne sul mercato del lavoro, cosa che però non ha coinciso, soprattutto nei Paesi dell'Europa mediterranea, con politiche adeguate di conciliazione di vita privata e vita lavorativa. Se si vogliono considerare solamente le caratteristiche legate al mercato del lavoro, in questo contesto demografico si dimostra come la presenza immigrata diventi assolutamente sostanziale non solo per i lavori meno qualificati, ma anche per settori economici che richiedono un livello elevato di istruzione o formazione.

Il principio delle quote, tra l'altro, si basa sul fatto che l'aumento di popolazione immigrata potrebbe avere un effetto negativo sulla disoccupazione del Paese ricevente e sul livello salariale²⁷. Ma, considerando svariati studi empirici, si nota come

²⁶ «Le proiezioni di occupazione evidenziano carenza di manodopera nell'UE dovuta all'invecchiamento della forza lavoro e alla sua contrazione dopo il 2010. Inoltre, la ricerca indica che verosimilmente i flussi migratori non diminuiranno in un futuro prevedibile. Diversi studi hanno esaminato la questione se l'immigrazione costituisca o meno una soluzione per il declino demografico previsto. La comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione (Commissione europea - Comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione COM(2003) 336) ammetteva che nei prossimi anni l'immigrazione sarebbe stata sempre più necessaria per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro UE. Tuttavia, allo stesso tempo è generalmente riconosciuto che l'immigrazione non è la soluzione all'invecchiamento demografico e che un tasso di immigrazione netto più elevato non esonererà i responsabili politici dall'attuare modifiche strutturali e di altro tipo per gestire l'impatto dell'invecchiamento demografico» (Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale /COM/2004/0412 def./).

²⁷ Cfr. GREENWOOD-HUNT, *Economic Effects of Immigrants on Native and Workers: Complementarity, Substitutability, and Other Channels of Influence*,

in realtà l'impatto sui salari nazionali dell'immigrazione è minimo, ed inoltre c'è da considerare che gli immigrati non si sostituiscono alla forza-lavoro nazionale, ma piuttosto creano altri settori di impiego soprattutto poco qualificati, informali e poco remunerativi come dimostrato dal rapporto OECD del 2009 che non sono spesso presi proprio in considerazione dalla forza-lavoro autoctona: il lavoro immigrato appare così essere un complemento. Si pensi ad esempio al ruolo del lavoro informale domestico-assistenziale svolto soprattutto da lavoratrici immigrate in Italia e non una sostituzione del lavoro dei nativi, soprattutto in settori poco qualificati (low-skilled clusters). Perciò, come risultato l'immigrazione ha due effetti: il primo è di natura distributiva (per i lavori low e unskilled), il secondo, invece, crea un guadagno netto per il PIL nazionale perché fornisce ai datori di lavoro maggiori opportunità nel far fruttare il capitale umano, tecnologico e la terra²⁸.

Se comunque, da una parte, la Law and Economics ritiene che un investimento sulla skilled migration sia meno costosa e quindi auspicabile, c'è anche chi si preoccupa, come Posner, degli effetti che questo brain-drain (concetto individuato dagli anni '70) potrebbe avere sui Paesi di origine (in termine non di depauperamento delle risorse umane per il Paese di partenza, ma in termini di problemi di immigrazione che questo fenomeno potrebbe causare nei Paesi di transito e di destinazione); nonostante tutto, questa posizione dimentica gli effetti positivi che la migrazione qualificata potrebbe avere in termini di sviluppo (tramite le rimesse) e di networking nel Paese di origine ("brain drain with a brain gain"²⁹) e sembrerebbe avere uno sguardo un po' troppo "paternalistico" nei confronti dei Paesi di

in *Southern Economic Journal*, Vol. 61/ 4, 1995, 1076-1097; ABOWD-FREEMAN, *Introduction and Summary*, in ABOWD-FREEMAN (a cura di), *Immigration, Trade and the Labor Market*, Chicago, 1991, 1-25 e GASTON-NELSON, *Globalisation and Wages in OECD Economies: Linking Theory with Evidence*, in FRANCOIS-ROLAND-HOLST-VAN DER MENSBRUGGHE (a cura di), *Globalisation and Employment Patterns: Policy, Theory, and Evidence*, Oxford, 2000.

²⁸ BORJAS, *Welfare Reform, Labor Supply, and Health Insurance in the Immigrant Population*, NBER Working Papers 9781, National Bureau of Economic Research, Inc, 2003.

²⁹ MOUNTFORD, *Can a brain drain be good for growth in the source economy?*, in *Journal of Development Economics*, vol. 53(2), August 1997, 287 ss.

origine delle migrazioni⁵⁰. Il brain-drain, infatti, secondo Docquier e Rapoport, genera conseguenze estremamente positive sia se si considerano gli investimenti nell'istruzione che un Paese di origine sarà invitato a prendere in un "mercato di cervelli" aperto (effetto A-brain), sia se si considerano le ripercussioni che queste stesse politiche avranno su coloro i quali non emigrano (effetto A-drain)⁵¹. Lo sviluppo del capitale umano diventerebbe quindi un vettore nel Paese di origine sia per lo sviluppo sia per la crescita economica, limitando così il deflusso demografico.

Porre delle quote, comunque, non ridurrebbe di per sé tutti i tipi di immigrazione: tramite le diverse Convenzioni internazionali (Ginevra, nel 1951, e il relativo Protocollo del 1967, ma anche la Carta di Ottawa del 1986), il diritto internazionale ha posto delle categorie che sono escluse automaticamente da tutti i regimi di quote (rifugiati e richiedenti asilo), per motivi legati alle persecuzioni politiche, ma anche inerenti alla instabilità del Paese di provenienza, alle risorse economiche insufficienti, ai livelli di alimentazione e di condizioni abitative insufficientemente adeguate e agli ecosistemi instabili: queste categorie, però, benché non vengano completamente rispettate, rimangono comunque delle motivazioni che potrebbero osteggiare il sistema "quotativo". A maggior ragione, le quote, volte a minimizzare le esternalità negative e il cosiddetto "effetto congestione"⁵², in realtà potrebbero avere conseguenze insidiose. Ridurre lo Stato a un club⁵³, potrebbe, sì, avere degli effetti benefici sulla riduzione della migrazione, ma senza nessun controllo effettivamente "qualitativo" di chi accede alle quote, creando così dei costi aggiuntivi in termine di esclusione e di informazione

⁵⁰ TREBILCOCK, *The Law and Economics of Immigration Policy*, in *American Law and Economics Review*, cit.

⁵¹ RAPOPORT- DOCQUIER, *Are migrant minorities strategically self-selected?*, in *Journal of Population Economics*, vol. 11(4), 1998, 579 ss.

⁵² TREBILCOCK, *The Law and Economics of Immigration Policy*, in *American Law and Economics Review*, cit.

⁵³ Posto che sia possibile semplificare il concetto di Stato in «a voluntary group deriving mutual benefits from sharing one or more of the following: production costs, the members' characteristics, or a good characterized by excludable benefits», BUCHANAN, *An economic theory of clubs*, in *Economica*, vol. 32, 1965, 1-14.

asimmetrica³⁴, anche perché non si conosce quale sia il livello ottimale, in quanto è difficile avere un coordinamento tra gli agenti, ma è anche impossibile conoscere l'esatta composizione demografica dei Paesi di provenienza (in termini di età, istruzione, genere ed etnie), generando un problema di anti-commons³⁵ di esclusione massiccia e inefficiente dal "club" di coloro che invece godono dello status di "cittadini" o di "stranieri residenti".

Infine, un nuovo elemento economico è introdotto per limitare la circolazione e l'immigrazione, ostacolando la libertà personale: la monetizzazione del diritto all'immigrazione. L'eventuale compravendita di questo diritto come soluzione per limitarne l'utilizzo (o, in ogni caso, renderne difficile l'ottenimento per coloro i quali non siano disposti a pagare un determinato prezzo, più o meno alto a secondo delle politiche restrittive) non sembrerebbe ottenere dei risultati particolarmente soddisfacenti, anche se si considerasse inferiore al prezzo praticato dalle organizzazioni criminali³⁶.

Innanzitutto, la compravendita non può essere indirizzata alle categorie protette che soggiacciono alle diverse convezioni internazionali, come i rifugiati e i richiedenti asilo. Inoltre, dare

³⁴ HELSLEY- STRANGE, *Exclusion and the Theory of Clubs*, in *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association, vol. 24(4), 889-99, 1991; CORNES-SANDLER, *Equilibrium Existence and Uniqueness in Public Good Models: A Shorter Proof Via Contractions*, in *Keele Department of Economics Discussion Papers* (1995-2001), 96/18, Department of Economics, Keele University, 1996.

³⁵ La tragedia degli anti-commons, spiegata da HELLER, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, Vol. 111, No. 3, 1998, 621-688, è un fenomeno che prevede che agenti economici razionali sprechino in qualche sorta una determinata risorsa sotto-utilizzandola. Questo avviene quando alcuni individui possiedono un diritto esclusivo su una determinata risorsa (la cittadinanza, in questo caso) e, volendola mantenere esclusiva, peccano di cattiva gestione, eccessiva limitazione nell'accesso della fruizione della stessa e cattiva razionalizzazione.

³⁶ L'immigrazione illegale, che si basa in effetti proprio sulla compravendita di "permessi" di transito tra il migrante e le mafie che organizzano il trasporto, non pone solamente dei problemi etici circa il valore e l'oggetto di scambio tra la malavita e il migrante, ma postula anche problemi di diritto non solo alla vita, ma anche il diritto a richiedere asilo. Da un rapporto di Fortresse Europe (17 marzo 2012), infatti, si legge che almeno 18.244 persone sono morte alle frontiere dell'UE dal 1998, di cui 13.417 nel Mediterraneo e nell'Oceano Atlantico. Non solo: i soffocamenti, l'ipotermia, asfissia, atti razzisti, sono solo altri di alcune delle cause dei decessi.

un prezzo ad un diritto potrebbe essere controproducente per i governi che attuino politiche più restrittive nei confronti dell'immigrazione in quanto, se gli immigrati pagano il loro diritto, non esisterebbero più le argomentazioni inerenti al free-riding. Ma, soprattutto, far pagare per l'accesso suggerirebbe i problemi di club già visti in precedenza (lo Stato ospitante non è un cinema in cui pagare il diritto per un posto a sedere) e inoltre introducendo un prezzo in un contratto (di fatto incompleto) tra il migrante e il Paese in cui questo si reca, ci potrebbero essere dei problemi relativi alle informazioni degli agenti stessi modificando in maniera opposta a quella auspicabile il comportamento del migrante, in quanto molte più persone sarebbero incentivate a "acquistare" questo diritto³⁷.

L'ultima politica proposta è quella di rendere il diritto all'immigrazione un bene da poter mettere all'asta. I problemi concernenti questi tipi di azione, volta a conferire il diritto a chi lo valuta di più (procurando un guadagno per chi vende e per chi lo acquista), porta con sé molte contraddizioni, già espresse precedentemente. Di fatti, un ulteriore elemento che scardina l'idea che un "prezzo" potrebbe in qualche modo fungere da "setaccio" per discernere tra i migranti qualificati o non-qualificati, viene dato da alcuni dati empirici. L'immigrazione, infatti, non si può considerare come un fenomeno stabile e di breve periodo; viceversa, è un processo fluido i cui risultati sono apprezzabili nel lungo periodo³⁸. La non-qualificazione dei genitori immigrati, infatti, è sicuramente uno dei fattori che incentivano i figli a "riuscire", e il fatto che attualmente si registri un tasso di abbandono scolastico più alto tra le seconde generazioni di migranti, rispetto che ai nativi come evidenziato da un rapporto dell'U.S. Census Bureau del 2002, è un monito per comprendere che valore abbia l'educazione per le fasce meno integrate e meno abbienti della società, elemento che ha più a che vedere con la distribuzione di benessere all'interno della comunità nazionale, che con fattori pregiudiziali nei confronti di singole comunità immigrate.

³⁷ Cfr. GNEEZY- RUSTICHINI, *A fine is a price*, in *Journal of Legal Studies*, Vol. 29, No. 1, 2000.

³⁸ Su questo punto si veda CHANG, *The Immigration Paradox: Poverty, Distributive Justice, and Liberal Egalitarianism*, University of Pennsylvania Law School, Paper 22, 2003.

Secondo Becker e Posner, inoltre, non solo negare l'accesso alle cure mediche e all'istruzione ai migranti illegali potrebbe essere un modo per limitare le spese legate al welfare, ma ciò produrrebbe anche un disincentivo all'emigrazione da Paesi che probabilmente non forniscono lo stesso livello di benessere.

Questa proposta, non solo pone un problema etico, ma inoltre, risulta dimenticare che l'impatto della popolazione immigrata (illegalmente) ha un impatto minimo sulla spesa pubblica³⁹ mentre è invece la spesa per il controllo alle frontiere⁴⁰ ad aumentare incessantemente, come dimostra il caso statunitense. Inoltre, questa proposta risulta essere contraria al diritto internazionale consuetudinario e pattizio. Ad esempio, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948 sancisce all' Art. 25 comma 1 che "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà". Queste opzioni quindi risulterebbero tanto improduttive quanto assolutamente contrarie al diritto.

5. Conclusioni

Le soluzioni proposte, quindi, sembrerebbero del tutto inammissibili da un punto di vista umano, ma anche economico. L'importanza della migrazione come topos di scambio e di

³⁹ La spesa pubblica per gli immigrati illegali raggiunge i 10 miliardi di dollari annui <http://www.cis.org/articles/2004/fiscal.pdf>, nel 2010 sono stati spesi 17 miliardi di dollari solo per il controllo delle frontiere, http://americasvoiceonline.org/research/entry/charts_enforcement_spending_and_deportation_levels_continue_to_skyrocket, ultimi accessi 13/09/2012.

⁴⁰ Dal 1985 al 2002 per il controllo alle frontiere è aumentata del 750%, Department of Homeland Security's Yearbook of Immigration Statistics for 2002-2004 e the Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service for 1986-2001, http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/FactSheet_Spending.pdf, ultimo accesso 13/09/2012.

arricchimento delle culture dovrebbe essere uno dei punti di partenza delle riforme sull'immigrazione, per favorire una circolazione di capitale umano e sociale, ma anche per incrementare ricchezza economica e benessere. In questo senso, il ruolo giocato dalle rimesse risulta essere centrale: queste, infatti, hanno un maggiore impatto sulle comunità di origine, mitigando rischio e vulnerabilità, riducendo la povertà soprattutto in contesti non qualificati. Inoltre spesso finanziano l'istruzione dei più piccoli, soprattutto se sono le donne a distribuire le risorse familiari, diventando uno strumento "sociale" di emancipazione. Per ciò che riguarda lo statuto dei rifugiati e dei richiedenti asilo (statuto volutamente interpretato in maniera restrittiva), una potenziale riforma potrebbe essere quella che il riconoscimento dovrebbe essere dato solo dall'UNCHR, tramite una politica di centralizzazione⁴¹.

Per questo motivo, una più costruttiva politica migratoria dovrebbe essere preparata per generare la massimizzazione della produttività sia nei Paesi di origine sia in quelli di destinazione. Ciò significherebbe modificare lo statuto degli "illegali", convertendo gli attuali flussi non autorizzati in flussi legali, ammettendo il ruolo fino ad ora "invisibile" che gli immigrati rivestono nelle economie dei Paesi in cui transitano o arrivano, soprattutto in settori non qualificati come, il care e l'edilizia⁴². Promuovendo l'apertura delle frontiere, contemporaneamente a delle politiche di co-sviluppo e di solidarietà internazionale, si

⁴¹ Secondo quanto indicato da BUBB-KREMER-LEVINE, *The Economics of International Refugee Law*, John M. Olin Center for Law, Economics and Business at Harvard Law School, 2009.

⁴² Nel dossier dell'immigrazione della Confederazione Svizzera, del 2009 si legge «Nei settori con un'alta percentuale di manodopera immigrata non si è riscontrato alcun aumento significativo della disoccupazione. Il maggiore afflusso di manodopera straniera è stato riscontrato nelle categorie professionali nelle quali l'impiego della manodopera indigena è aumentato (in particolare nelle professioni di livello universitario o nel settore tecnico). Si tratta segnatamente di categorie professionali che, durante le precedenti fasi congiunturali favorevoli, avevano fatto velocemente riscontrare una carenza di personale. Risulta quindi che l'immigrazione permetta in realtà di sopperire efficacemente alla carenza di manodopera esistente in taluni settori in Svizzera. Questa immigrazione favorisce pertanto la crescita economica e contribuisce nel contempo a stimolare l'occupazione»; inoltre, considerando il volume di ricchezza, il FMI, a livello mondiale, ritiene che il sommerso sia il 50% dell'emerso, mentre c'è anche chi arriva ad ipotizzare moltiplicatori di 3 o 5 volte (OIM, 2009).

potrebbero avere dei risultati, che al di là della riduzione del numero di migranti nei Paesi di destinazione, promuovrebbero un reale incentivo alla crescita economica e allo sviluppo umano nei Paesi di origine⁴⁵. Le caratteristiche economiche delle rimesse sono che queste sono stabili nel tempo e sono anticicliche, cioè aumentano nei momenti difficili nei Paesi riceventi; contribuiscono a rendere più stabile il consumo nazionale, anche di beni “di lusso”, migliorando la posizione di credito nei Paesi beneficiari, in quanto riducono il debito, e quindi l’accesso ai mercati finanziari. I governi sarebbero dunque interessati a utilizzare le potenzialità economica delle rimesse invece che permettere che queste favoriscano solo parte della popolazione. Le rimesse infatti non vanno ad incidere sulle classi meno abbienti (in quanto queste non avevano le risorse per far emigrare parte dei propri componenti), cosa che crea ancora più gap e brain-drain; le politiche che invece si dovrebbero adottare per una gestione più propulsiva delle rimesse, sono il finanziamento della sanità e dell’istruzione per uomini e donne, bambini e bambine, ma anche le attività imprenditoriali, favorendo l’accesso femminile al mercato del lavoro nazionale in diversi settori per aumentarne l’empowerment, favorendone l’autonomia e diminuendone la vulnerabilità. Le politiche concertate tra i Paesi di arrivo e quelli di partenza, inoltre, rafforzando lo scambio di informazioni, la consultazione e la cooperazione tra gli Stati, ridurrebbero i rischi di fallimento delle stesse e diminuirebbero i costi legati all’asimmetria delle

⁴⁵ Le rimesse hanno un ruolo cruciale come fonte di capitale per i Paesi meno abbienti, da cui arrivano i migranti. Nel 2002 sono state equivalenti al 2,4% del PIL cumulato dei Paesi in via di Sviluppo, l’8,2 % delle loro esportazioni e il 10,4% degli investimenti cumulati, secondo l’OEDC nel 2006. Relativamente agli indicatori macroeconomici, le rimesse sono significativamente alte nei Paesi a basso e medio-basso PIL, rispetto ai paesi con un PIL medio. Sono equivalenti al 216% delle esportazioni delle West Bank e Gaza, al 90% di Capo Verde, più del 75% di quelli dall’Albania e dall’Uganda, e più del 50% delle esportazioni dalla Bosnia-Herzegovina, Sudan e Giordania. Le rimesse sono spesso usate in progetti di sviluppo (soprattutto per le donne e i bambini), favorendo la crescita economica e culturale delle famiglie nel Paese natale secondo l’ UNICEF nel 2007. Secondo la BM, nel 2005, le rimesse avrebbero un impatto positivo sullo sviluppo dei paesi riceventi per: la formazione di capitale umano – educazione (58% di spesa in più rispetto a chi non riceve rimesse), l’accesso a salute e l’utilizzo in business start-up e investimenti.

informazioni, quali la spesa per intraprendere un viaggio spesso infruttuoso, la spesa pubblica per la ritenzione e il rimpatrio, da parte dei migranti e dei Paesi di destinazione.

