

Università degli studi di Padova

Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Specialistica in Politiche dell'Unione Europea

Anno Accademico 2006-2007



Tesi di Laurea Specialistica

L'uropeizzazione attraverso le politiche migratorie:
una comparazione per contesti tra
Regione del Veneto e Provincia Autonoma di Trento.

Relatore: Ch.ma Prof.ssa Patrizia Messina

Laureando: Lorenzo Liguoro

Matricola: 512305

Indice

Introduzione	pag.	1
Capitolo 1		
L'uropeizzazione		
1.1 Il concetto di europeizzazione in letteratura	pag.	17
1.2 Quanta e quale europeizzazione, quali indicatori?	pag.	22
1.3 Una proposta alternativa per l'analisi del fenomeno	pag.	32
1.4 Un approccio antropologico sistemico allo studio dell'europeizzazione	pag.	44
Capitolo 2		
I fenomeni migratori nei territori d'Europa		
2.1 Comprendere la migrazione	pag.	47
2.2 Alcuni dati: Europa, Italia, Trentino e Veneto	pag.	53
2.3 Migrazione, tra globalizzazione e demografia	pag.	62
2.4 Migrazione, sviluppo locale e inclusione sociale	pag.	70
2.5 I fenomeni migratori nelle politiche pubbliche multilivello	pag.	78
2.6 Politiche multilivello per un fenomeno multidimensionale	pag.	91
Capitolo 3		
La prospettiva comunitaria sulla migrazione: strutture, norme, strategie e finanziamenti		
3.1 Giustizia e libertà di movimento	pag.	96
3.2 Sicurezza e lotta alla criminalità	pag.	108
3.3 Il rimpatrio e la cooperazione con i paesi terzi	pag.	114
3.4 La crescita economica e occupazionale	pag.	123
3.5 Le pari opportunità e la non discriminazione	pag.	129
3.6 L'allargamento: effetti sulle politiche per l'immigrazione	pag.	134
3.7 Il <i>framework</i> europeo per le politiche migratorie	pag.	138

Capitolo 4

Dall'emergenza alla programmazione: nuovi approcci alla migrazione economica

4.1 Gestire il fenomeno migratorio	pag.	145
4.1.1 Politiche regionali per lo sviluppo e l'occupazione	pag.	146
4.1.2 Azioni per l'inclusione sociale e la lotta alle discriminazioni	pag.	159
4.1.3 Partenariato con i paesi terzi e co-sviluppo	pag.	168
4.2 Il Testo Unico sull'immigrazione: proposte di riforma	pag.	175
4.3 Per una <i>governance</i> interglobale del fenomeno migratorio	pag.	187

Capitolo 5

Alcune esperienze locali sotto la luce dell'europeizzazione: una comparazione per contesti

5.1 Uno sguardo sulle politiche locali per l'immigrazione	pag.	193
5.1.1 La Provincia Autonoma di Trento	pag.	195
5.1.2 La Regione del Veneto	pag.	202
5.2. Le politiche di coesione e sviluppo: l'immigrazione nella programmazione provinciale e regionale	pag.	212
5.2.1 Il caso della Provincia Autonoma di Trento	pag.	218
5.2.2 Il caso della Regione del Veneto	pag.	229
5.3 Il lavoro: per lo sviluppo e l'inclusione	pag.	242
5.3.1 Discriminazione nel mondo del lavoro in Trentino: il progetto <i>Pontest</i>	pag.	246
5.3.2 Cooperazione territoriale e mercato del lavoro veneto: il progetto <i>SVILMA</i>	pag.	252
5.4 Oltre la subcultura bianca: una comparazione per differenze	pag.	258

Conclusioni	pag.	267
-------------	------	-----

Allegati

Allegato I: Analisi del linguaggio	pag.	293
Allegato II: Griglia delle interviste	pag.	307

Bibliografia	pag.	309
--------------	------	-----

Introduzione

Ogni ricerca, in qualche modo, è un viaggio personale: un percorso conoscitivo che insegue traguardi in primo luogo soggettivi. D'altro canto, l'intersoggettività delle scoperte, delle intuizioni o delle convinzioni che andiamo raccogliendo lungo il cammino durante una ricerca, rappresenta l'essenza stessa del metodo scientifico nel campo sociale. Ora, l'intersoggettività di una esperienza empirica non può contare sull'oggettività né degli strumenti e né dell'oggetto stesso dell'esperienza. Se la ricerca deve comporsi di un numero di esperienze, sequenzializzate in modo più o meno intenzionale, dalle quali deriviamo una logica che percorra le connessioni sperimentate tra gli eventi in vista di un significato finito, comunicabile e trasmissibile, allora l'intersoggettività è un fine perseguibile solo tramite una consapevole condivisione del metodo e del materiale soggettivo che, nello specifico caso, è stato impiegato.

Gli esiti della ricerca sono per definizione falsificabili, veri in via transitoria: in attesa di nuove verità. Credo molto in tale impostazione non tanto per resa di fronte all'evidenza di una inconoscibilità delle verità umane e della limitatezza della nostra ragione e del nostro linguaggio ma, piuttosto, per lo spirito eminentemente creativo che risiede dietro il principio di falsificazione: il massimo che il ricercatore possa ottenere è di creare un nucleo di senso che sia germinativo, che apra un discorso,

invece di chiuderlo una volta per tutte. Dare alimento alla conoscenza sapendo che essa si divora da sé, conoscere sapendo che non esiste un pensiero senza qualcuno che lo sta pensando.

Nell'impasto tra soggetto ed oggetto, tra etica e scienza, il ricercatore deve accorgersi di sé e trovarsi in quello che indaga. Le difese da un narcisistico dissolversi nell'indivisibile compresenza di io e altro nella realtà, sono: onestà e consapevolezza. Così, se una tesi deve certo trovare argomenti a suo sostegno, non deve neppure mancare di ambire ad averne di contrastanti: è probabile, infatti, che si riveli più interessante e più produttiva la smentita di una verità provvisoria piuttosto che la sua riconferma. Quindi occorre convincere, perché la tesi sia accettata, ed occorre non convincere del tutto, per sperare che essa sia sviluppata ulteriormente.

Con questo spirito, dedico alcune righe di carattere autobiografico alle motivazioni che mi hanno condotto ad intraprendere questo studio e che mi hanno evidentemente accompagnato per tutto il tragitto.

Sono giunto nel campo dell'immigrazione per caso, seguendo le opportunità. Dopo alcuni anni dedicati allo studio della scienza delle amministrazioni, mi sono trovato per necessità ad imboccare una nuova strada: accedere alla dimensione internazionale ed approfondire il sistema di *policy* comunitario. Vari esami dedicati all'analisi di singoli settori di politica nella cornice europea hanno plasmato tanto le mie conoscenze quanto la mia curiosità: ho cominciato a conformare l'intelaiatura del mio spazio conoscitivo alla dimensione europea, ad assumere nuovi confini identitari e nuovi orizzonti professionali.

Coltivando una dicotomia di interessi, tra micro realtà di ufficio e macro ambiti di regolazione, ho frequentato un corso professionalizzante che mirava ad introdurre giovani inoccupati al mondo della progettazione comunitaria. Lì ho trovato un'efficace sintesi tra i due livelli e ho avuto accesso alla grande ruota che è il *policy cycle*. Programmazione,

implementazione, verifica, sempre nuovi momenti decisionali ed azioni da compiere. Un mondo vago ed etereo ma, al tempo stesso concreto, fatto di uomini e cose, che permetteva a chi opera dal basso di promuovere e perfezionare ciò che giunge dall'alto.

Durante lo *stage* presso Veneto Lavoro, svoltosi nel periodo settembre-ottobre 2006, il quadro ha assunto nuove caratterizzazioni. Affiancandomi ai collaboratori dell'Area Progetti Speciali, nel ruolo di *project manager*, sono giunto alla comprensione delle ramificazioni del *network* regolativo attraverso i quali si alimentano i processi politici, abbandonando così quell'astratta visione del ciclo di *policy* multilivello che avevo, fino ad allora, assunto. Una rete fatta di telefonate, *meeting*, incontri informali, persone che cambiano lavoro, che viaggiano, ruoli istituzionali che ruotano, amicizie e alleanze, scambi di idee ed accordi e, infine, progetti.

E' entro questo peculiare scorcio che ho preso contatto con le politiche migratorie: un tema così ampio da creare smarrimento. Nel raccogliere le idee per affrontare in modo lineare questo lavoro di ricerca ed analisi, mi sono trovato a rincorrere un'idea vuota. La concezione che il fenomeno migratorio avesse dei confini politici definiti era tanto errata quanto ingiusta. Un'idea frutto del medesimo *bias* cognitivo che ci induce a credere che esista una distinzione tra immigrati e società ospitante, come se i primi non fossero già parte integrante della seconda: gli immigrati non vivono in un angolo della società, là dove è facile mettere loro addosso una comune etichetta. Ciò significa che le politiche che una comunità in vario modo esprime, impattano il fenomeno migratorio in molteplici occasioni.

In questo, io leggo l'irruzione della post-modernità che rimescola le carte, svuota di senso vecchie categorie e impone un pensiero nuovo per poter comprendere la realtà. I movimenti delle persone a livello globale sono una manifestazione concreta di questo processo di trasformazione: i

migranti sono una incarnazione del bene e del male del nuovo ordine mondiale.

Nella globalizzazione ci scopriamo sempre responsabili, complici di ogni evento. Nella catena delle reciproche interdipendenze, nelle mutue ingerenze, nei piani obliqui che segnano relazioni di potere che sono pur sempre relazioni, tutti quanti legati assieme dalla rete dei flussi di immagini, di merci, di persone. E allora eccoci davanti ad un problema che non si può isolare e correggere. Un approccio medico-chirurgico non funziona. Non è possibile asportare un organo malato; non è possibile guarire una parte senza toccare il tutto. La post-modernità richiede un approccio eco-sistemico per poter essere compresa e questo implica, ad esempio, che l'immigrazione non sia un problema di altri, che non ci riguarda direttamente, ma una questione da affrontare insieme, i noi e i loro della società.

Le politiche migratorie assumono, così, un'importanza nuova: mettono a nudo i nervi scoperti di un sistema simbolico ancora impreparato a reggere la pressione deflagrante, frutto della vitalità di milioni di persone che muovono con loro tutto il patrimonio umano di aspettative, tradizioni, costumi, sogni, conoscenze e quant'altro.

L'opinione pubblica italiana è impreparata: troppo in fretta ha visto sostituire le navi cariche di emigranti italiani in cerca del nuovo mondo con quelle cariche delle miseria e della speranza degli immigrati che sbarcano ora sulle nostre coste. L'Italia che sta imparando ad essere europea, insieme al crescente *club* dei paesi membri, fa molta fatica a vedersi globale. Quanta diversità siamo pronti a gestire? E come?

Lo sforzo cinquantennale promosso dagli attori dell'integrazione europea è una delle risposte più significative, ambiziose e propositive che siano mai state date alle questioni rimaste aperte dopo il secondo conflitto mondiale ed a quelle apertesesi in seguito. Coniugare benessere e crescita, competizione e solidarietà, identità e differenza, inventando nuove teorie

e nuove pratiche: questo è il lavoro che ancora attende di essere compiuto ma che in tanti anni ha già dato vita a qualcosa di unico al mondo.

Che impatto ha la presenza di stranieri su tale processo di costruzione ed invenzione politica? E, viceversa, quanto di ciò che emerge dall'inedito processo di integrazione europea trova applicazione nella gestione del fenomeno migratorio? I migranti sono persone in movimento in un mondo in movimento: affrontano i problemi della loro realtà cambiandola, spostandosi nello spazio, affrontano in modo integrale i rischi del mondo globale. L'Europa ha deciso di trovare soluzioni rimanendo dov'è, senza aprirsi indiscriminatamente ai nuovi orizzonti post-moderni. E' possibile un incontro?

In realtà, l'incontro è evidentemente inevitabile. L'avversione al rischio degli europei è una delle molle che tengono unito il continente, uno dei presupposti per l'integrazione tra i popoli europei. Ma se nel vecchio continente, ci si interroga con estrema saggezza sulle conseguenze nel lungo periodo delle scelte di oggi, si parla di sostenibilità, si predilige un approccio graduale, misurato e ponderato, in altre zone del mondo i ritmi di crescita sono assai più frenetici e impongono scadenze accelerate per non soccombere nel mercato globale. L'Europa si scopre saggia ma vecchia, troppo prudente, e il rischio reale è quello di accorgersi tardi di essere divenuti un impero decaduto al quale non resta altro che essere invaso da nuova linfa, nuove energie, provenienti da fuori.

Gli immigrati, già ora e sempre più in futuro, sono una risorsa importante per l'Europa. Trovare il modo per valorizzarla prevenendo fratture e chiusure è uno scopo che accomuna tutti i decisori disseminati nei territori d'Europa.

Nelle nostre regioni il contributo degli stranieri è sempre più evidente. Tutte le forze politiche si trovano costrette a riconoscere la necessità della loro presenza. Ma il tema rimane molto caldo e i contenuti ideologici

riempiono la retorica politica sul tema. I media, dal canto loro, sembrano voler riproporre il clima di assedio legato alla fase di emergenza che ha caratterizzato la storia recente del Paese, in particolare quando la caduta del blocco sovietico e l'avvio dei conflitti nei Balcani hanno dato avvio ad un massiccio flusso migratorio da Est che si è sommato a quello africano proveniente da Sud. La violenza del terrorismo e l'instabilità dell'area mediorientale ha, poi, alimentato il sentimento di timore e sfiducia verso le culture non occidentali.

Ci si trova, così, ad affrontare un fenomeno nuovo, senza gli opportuni strumenti cognitivi per elaborarlo e, in più, immersi in un clima politico e mediatico che distorce le percezioni che quotidianamente deriviamo dall'esperienza concreta. Un approccio tecnico e rigoroso nella gestione dell'immigrazione è difficile da adottare, ma diviene ogni giorno più auspicabile.

Studiare l'immigrazione attraverso l'attività progettuale apre una strada privilegiata in questo senso. Come spesso accade, passando dal livello europeo, le politiche si depurano delle componenti più estreme della retorica politica e si ispessisce, in cambio, il contributo tecnico conferito al processo decisionale dall'*expertise* che naviga abbondante nel plasma della *governance* europea.

L'attore locale, quello che è a contatto con la realtà concreta del fenomeno sul quale mira ad intervenire, deve fare i conti con tutti questi elementi. I dati di fatto dell'evidenza empirica, le opinioni e le percezioni della comunità in cui opera, gli indirizzi strategici assunti nelle diverse arene di *governance* e gli strumenti teorici e pratici che emergono dalle riflessioni promosse ad ogni livello in tutto il continente, oltre che, ovviamente, i propri interessi personali ed istituzionali. Ad una realtà nuova vengono conformati schemi di interpretazione ed azione vecchi e nuovi: gli strumenti vengono adattati, gli indirizzi ricalibrati. Le peculiarità del locale irrompono nella gestione di un fenomeno globale così come il

globale incide sugli eventi locali. Ugualmente, i livelli regionali ed europei si fondono nelle politiche pubbliche dando vita a costellazioni di pratiche ibride, sempre nuove e sempre antiche.

Ho avuto modo di sperimentare l'influenza dei contesti locali avendo vissuto in diverse realtà regionali italiane. Ho, quindi, avuto un'esperienza molto concreta di cosa significhi essere, sebbene da italiano in Italia, "straniero". Negli ultimi dieci anni ho diviso il mio tempo tra Veneto e Trentino, pur essendo emiliano d'origine ed avendo disperso il mio sentimento di appartenenza in tutte le altre città in cui ho vissuto. Ho potuto sperimentare sulla mia pelle quella infinita e continua interazione osmotica tra il sé e l'ambiente che definisce la vera e sola integrazione e saggiato le differenze tra due contesti locali tanto vicini e tanto distanti.

Non voglio certo, in nessun modo, paragonare la mia esperienza a quella assai più profonda che caratterizza le migrazioni internazionali. Tuttavia, credo di aver sviluppato, in merito, una certa sensibilità.

A partire da questi presupposti, vorrei giustificare alcune scelte compiute nel corso della ricerca che ha condotto alla realizzazione del presente lavoro.

Da tale specifico percorso di vita, formativo e professionale, ho derivato la concezione: 1) dell'immigrazione come parte integrante della società in cui vivo; 2) della globalizzazione, di cui essa è una manifestazione empirica, come processo mutativo che produce trasformazioni profonde negli schemi cognitivi e comportamentali delle persone; 3) dell'Europa come luogo in costruzione nel quale si sperimentano nuovi modi di essere e di conoscere; 4) dei contesti locali come comunità di pratiche nelle quali l'invenzione quotidiana della realtà trova una forma nell'agire.

Le domande conoscitive da cui sono partito posso essere così riassunte: 1) Cosa fa l'Unione Europea nel campo dell'immigrazione? 2) Quali sono

gli indirizzi strategici in materia sviluppati all'interno della *governance* europea?

Trovare una risposta a tali interrogativi può sembrare banale ma non lo è. Il quadro comunitario in materia è di recente formazione e ancora in divenire. Il materiale rintracciabile è molto ma spesso frammentato e poco organico: manca ancora una formulazione complessiva. Gli interventi a livello europeo nella regolazione del fenomeno migratorio sono, infatti, sparpagliati nelle diverse sfaccettature che assume l'azione comunitaria nelle sue ramificazioni istituzionali. Nascono diversi orientamenti più o meno formalizzati che descrivono la questione sotto differenti angolature. Il tema migratorio ha carattere orizzontale ed assume diverse caratterizzazioni a seconda del settore con il quale lo si incrocia, per esempio: 1) l'immigrazione e la libertà di movimento; 2) l'immigrazione e lo sviluppo economico; 3) l'immigrazione e l'inclusione sociale e le pari opportunità; 4) l'immigrazione e la cooperazione internazionale. Per ogni filone, la letteratura specializzata, le buone pratiche sviluppate in vari contesti politici e le attività progettuali innovative realizzate, delineano contesti di ricerca ed azione ancora in buona parte inesplorati.

In questo scenario, così articolato e disomogeneo, quali effetti produce a livello locale, l'incontro con la dimensione europea? Ovvero: negli orientamenti dei decisori regionali, quanto incide la produzione normativa, strategica e simbolica proveniente dal livello comunitario?

Il tema ruota qui, evidentemente, attorno al processo di europeizzazione della politica migratoria regionale. Data la peculiarità del sistema di *policy* indagato e la difficoltà nell'operazionalizzare il concetto di europeizzazione in assenza di un *policy frame* sufficientemente strutturato e definito in tutti i vari livelli di regolazione, ho deciso di invertire la questione. In pratica, partendo da momenti di accertata interazione tra attori locali e livello europeo, valutare se, in che misura e in che modo, il tema migratorio è stato affrontato. In sostanza, data la

peculiarità del momento, esaurito il ciclo settennale di programmazione dei fondi strutturali e incominciata una nuova stagione per la politica di coesione regionale europea, ho potuto indagare il modo in cui la materia immigrazione è stata inserita nel nuovo percorso programmatico.

In questo caso, le domande a cui rispondere sono essenzialmente due: 1) in che misura la programmazione delle attività nel campo dell'immigrazione, all'interno del processo decisionale afferente alla gestione dei fondi strutturali, determina l'avvicinamento delle prospettive regionali in materia a quelle sviluppate a livello comunitario? 2) Quanto spazio è lasciato ai decisori regionali per marcare una propria peculiare strategia nel campo dell'immigrazione, all'interno del contesto programmatico della politica di coesione?

Un successivo passaggio consiste nel chiedersi, partendo dalle esperienze politiche innovative nelle quali l'iniziativa locale ha trovato l'appoggio finanziario della Commissione Europea: quali conseguenze ha avuto, in termini di apprendimento, l'incontro con le norme, le strategie, il linguaggio, le metodologie promosse dall'Unione Europea? E poi: in che misura tale patrimonio è stato interiorizzato? E quale uso viene, successivamente, fatto di tale capitale conoscitivo?

La tesi qui sostenuta è quella che la dimensione europea della *governance* dell'immigrazione sia in varia misura rintracciabile anche all'interno dei contesti regionali. Tuttavia, a fronte di un quadro politico eterogeneo e variegato, quale quello europeo nel campo dell'immigrazione, le regioni godono di un ampio margine di intervento per orientare la propria azione in modo più rispondente alle specifiche necessità ed intenzioni delle comunità che rappresentano. Ne consegue uno spazio di azione vitale per le esperienze locali, le quali costituiscono un fondamentale punto fermo sul quale procedere ad una definizione più

ampia e strutturata dell'indirizzo politico comunitario nella regolazione del fenomeno migratorio.

Non è certo stato semplice impostare una metodologia coerente sul piano teorico e, al contempo, realizzabile con successo sul piano empirico, tenuto conto della limitata disponibilità di mezzi, materiali e intellettuali, che caratterizza questo progetto di ricerca.

Per tentare di dar seguito alle riflessioni, qui sopra esposte, occorre combinare le esigenze di: 1) apertura teorica; 2) trasparenza metodologica; 3) spendibilità dei risultati. In ragione di ciò, ho deciso di adottare un metodo che combina lo studio di caso con un approccio comparativo. Nelle intenzioni di ricerca, la profondità d'analisi, possibile grazie all'individuazione di una serie di casi ben definiti a priori, da ripercorrere e ricostruire, si associa così ai vantaggi offerti dal confronto sistematico con realtà differenti, opportunamente individuate per permettere di derivare il maggior numero possibile di considerazioni significative. Pertanto, il ricorso allo studio comparato delle realtà locali che contraddistinguono la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Veneto, vuole ampliare le possibilità di astrazione dei risultati ottenuti. Infatti, i due contesti costituiscono un buon laboratorio per l'osservazione dei processi di europeizzazione in quanto, seppur accomunati dalla medesima appartenenza tanto all'area sub-culturale di matrice cattolica, quanto al modello di sviluppo del Nord-Est, caratterizzato dalla presenza di sistemi locali di piccole e medie imprese, le due realtà indagate esemplificano due diversi modi di regolazione e due distinti modelli istituzionali (Provincia Autonoma, la prima, Regione a statuto ordinario, la seconda) (Messina, 2001).

In tal proposito, vorrei meglio precisare la meta-ipotesi dalla quale muovo nell'interpretazione dei dati emersi dalla comparazione. L'ambiente nel quale opera il processo di europeizzazione è influenzato dal concorso

di numerosi fattori, dei quali alcuni di origine endogena, caratterizzanti i contesti locali, la cultura politica e amministrativa, il dinamismo territoriale, i sistemi produttivi, ecc. L'unicità di ogni storia raccolta è frutto dell'irripetibile combinarsi di questo insieme di elementi. L'approccio comparativo deve servire a coniugare tale unicità con l'esigenza di astrazione e confrontabilità.

Prendendo insegnamento da Graziano (2004), l'indagine parte dallo studio delle fonti letterarie secondarie e dall'analisi dei documenti e dei provvedimenti legislativi, sui quali verrà effettuato una attenta indagine anche a livello linguistico (si veda l'Allegato I), e combina tutto ciò con le risultanze di una serie di interviste condotte ad attori privilegiati (per maggiori informazioni si veda l'Allegato II). L'interpretazione del materiale raccolto seguirà la traccia teorica ora espressa, avendo cura di evidenziare, ove possibile, l'incidenza di dati quantitativi a lato della trattazione dei risultati qualitativi raccolti durante la ricerca.

A fronte di una visione teorica a maglie larghe, volutamente non saturo, non esaustiva, mi è parso necessario dotarmi di uno schema metodologico sufficientemente strutturato. Per quanto concerne l'indagine documentale, il materiale ufficiale è stato interpretato tenendo in considerazione, ad esempio: 1) la descrizione del fenomeno di riferimento, 2) la dimensione territoriale riconosciuta al fenomeno, 3) il percorso logico che conduce alla decisione (riferimenti a norme, eventi o ricerche), 4) i soggetti altri, rispetto all'ente che produce il documento, citati all'interno del testo, 5) la tipologia di prodotti prescritti dal testo, 6) la durata temporale delle previsioni contenute nel documento, 7) l'eventuale presenza di riferimenti ad attività svolte in precedenza.

Riguardo alle interviste, i quesiti hanno lo scopo di ricavare le personali considerazioni degli attori chiave e di far loro evocare ricordi attraverso il racconto di esperienze reali vissute. Pertanto, il prototipo di domanda è

costituito come segue: 1) evocazione di una situazione concreta in cui l'attore ha dovuto interagire in un ambiente esposto a scenari europeizzanti; 2) richiesta di un parere motivato in proposito. Le interviste, pertanto, mireranno a mettere a fuoco eventi e fatti reali, attraverso il ricordo di esperienze particolari, ovviamente selezionate dall'intervistato. Le domande verteranno: 1) sull'esperienza europeizzante oggetto di studio; 2) sulle specificità del fenomeno migratorio locale; 3) sul ruolo degli attori locali nel processo di *governance* multilivello; 4) sull'importanza dell'azione comunitaria in materia; 5) sulle prospettive future per la regolazione del fenomeno migratorio. Nel complesso, sono state effettuate, tra l'aprile 2007 e il giugno 2007, 15 interviste di cui 8 svoltesi in Trentino e 7 in Veneto.

Scendiamo ora nello specifico nella trattazione del metodo utilizzato. Per prima cosa, ho tentato di isolare i casi da sottoporre ad analisi. Sono così giunto a predisporre un piano tridimensionale di comparazione. Le politiche locali per l'immigrazione sono state prima sintetizzate per mettere a fuoco le eventuali specificità e poi scomposte in due occasioni di apprendimento istituzionale potenzialmente europeizzanti. La combianzione delle tre dimensioni non fornirà un quadro esaustivo delle politiche in esame ma, si spera, consentirà di comprendere meglio come operano certi meccanismi, e con quali effetti, a seconda dei diversi contesti, territoriali ed istituzionali, in cui hanno luogo.

Tenendo conto del particolare periodo, a cavallo tra la conclusione dell'esperienza programmatica dei fondi strutturali 2000-2006 e l'approssimarsi delle scadenze legate alla nuova programmazione, un primo momento di europeizzazione certamente significativo per le realtà locali è stato il percorso decisionale che ha portato alla realizzazione dei Piani Operativi regionali e provinciali. Dati i chiari legami tra politica di coesione e sviluppo regionale dell'Unione Europea e politiche migratorie,

tale occasione è certamente significativa in quanto consente di inquadrare il momento in cui gli attori locali, attivi nel campo dell'immigrazione, si trovano nelle condizioni di dover o poter inserire il proprio ambito di competenza all'interno di un *policy field* fortemente strutturato ed europeizzante quale quello della *regional policy* comunitaria.

Il secondo caso preso in esame è quello relativo alla gestione e realizzazione nel territorio di progetti realizzati con fondi comunitari. La comparazione sarà qui proposta tra un progetto Equal (svoltosi nella Provincia Autonoma di Trento) ed uno Interreg IIIA Adriatico (che ha riguardato il territorio veneto). L'analisi tenterà di ricostruire i differenti effetti in termini di europeizzazione riconducibili alle esperienze cui danno accesso le due diverse aree tematiche trattate, ovvero rispettivamente, lotta alle discriminazioni e cooperazione internazionale, e le due distinte tipologie di partenariato attivato: principalmente locale il primo, internazionale il secondo.

Infine, veniamo, alla presentazione dei contenuti. Il primo capitolo sarà dedicato ad una trattazione teorica e metodologica del concetto di europeizzazione. Partendo dall'ormai abbondante letteratura che si è sviluppata recentemente dando vita ad un vero e proprio filone di ricerca nel campo dell'analisi delle politiche europee, si prederà in disamina una serie di contributi in vista una sintesi definitoria. Proporrò un approccio di tipo antropologico sistemico nello studio dell'europeizzazione, concentrando l'attenzione sui processi interattivi di apprendimento durante i quali i soggetti vengono in contatto con scenari dell'Europa che si trovano così ad intervenire sulle comunità di pratiche nei contesti locali. In chiusura, verrà affrontata la questione metodologica, indicando in che modo è stata articolata la fase di ricerca, con quali strumenti e quali intenzioni.

Il secondo capitolo è volto all'indagine del fenomeno migratorio. Lo scopo è quello di fornire dati e riferimenti per una maggiore comprensione della complessa realtà prodotta dalla mobilità umana. Verranno così riassunti gli scenari legati alla presenza di stranieri nei contesti ospitanti, comparando la situazione esistente a livello europeo, italiano e, poi, a livello locale, in Veneto ed in Trentino. Si approfondiranno, successivamente, i nessi tra l'immigrazione ed alcuni macro argomenti quali la globalizzazione, i *trend* demografici globali, lo sviluppo economico e l'inclusione sociale. L'ultimo paragrafo è finalizzato ad una ricomposizione delle diverse realtà coinvolte nella trattazione del tema migratorio sui molteplici livelli di azione politica, da quello globale sino a quello locale, sottolineando le numerose interazioni.

Il terzo capitolo propone, invece, una panoramica sul quadro politico proposto dall'Unione Europea nel campo dell'immigrazione. In diversi settori di intervento sono rintracciabili iniziative che impattano la realtà degli immigrati: 1) libertà di movimento e status giuridico degli immigrati; 2) crescita economica e mercato del lavoro; 3) pari opportunità e inclusione sociale; 4) relazioni con l'estero e cooperazione; 5) allargamento dell'Unione e conseguente europeizzazione dell'immigrazione. Per ogni settore, verranno approfondite le reti attoriali coinvolte, la specifica produzione normativa, gli indirizzi strategici e i finanziamenti disponibili.

Nel quarto capitolo verranno presentati alcuni recenti sviluppi, in particolari settori molto importanti, legati alla gestione della migrazione a fini economici. Partendo da un'analisi della letteratura e dallo studio di alcuni casi significativi, verranno indicati possibili sviluppi politici innovativi volti a realizzare: 1) un migliore coordinamento dei flussi migratori e mercato del lavoro; 2) una più profonda inclusione sociale dei migranti, attraverso l'intercultura e il dialogo sociale; 3) una più stretta cooperazione tra aree di provenienza e di destinazione dei flussi migratori.

Inoltre, verrà riassunta e commentata la recente proposta di legge delega che prefigura una riformulazione della disciplina nazionale italiana dell'immigrazione. Gli avanzamenti nel settore delle politiche migratorie mettono in mostra un reticolato regolativo, che propongo di definire *interglocale*, all'interno del quale le realtà regionali assumono ruoli di estrema significatività.

Nel quinto ed ultimo capitolo verranno presentati i risultati della ricerca comparativa condotta in Trentino e in Veneto. Le specificità dei contesti regionali, verranno sintetizzate nella prima parte, avendo cura di mettere in evidenza gli elementi di somiglianza e i vari tratti distintivi. Successivamente, si proporrà un'interpretazione sulla diversa formulazione del tema immigrazione all'interno degli schemi programmatici predisposti per l'implementazione della politica di coesione europea. Sulla base delle interviste realizzate sul campo nei due contesti indagati (vedere Allegato II), dell'analisi dei documenti strategici (si veda Allegato I) e dei sistemi di *governance* regionali, saranno indagati i legami tra gli orientamenti regionali e provinciali e quelli comunitari. Per meglio comprendere le implicazioni dell'implementazione nel livello locale e regionale di *policies* definite a livello europeo, si proporrà una breve scheda sintetica frutto dell'analisi dei due progetti indagati. Questi, scelti in quanto ritenuti maggiormente rappresentativi dell'approccio complessivo adottato dai *policy makers* regionali, denotano ulteriormente l'esistenza di due modelli di regolazione distinti in un'area, quale quella del Nord-Est, tradizionalmente raffigurata quale zona omogenea in virtù della comune matrice sub-culturale "bianca". La comparazione metterà in luce, infatti, due differenti percorsi di europeizzazione ed evidenzierà le diverse ricadute sul sistema di *policy* regionale e provinciale.

Le conclusioni saranno dedicate alla disamina dell'interazione tra i due modi di regolazione, messi in luce nel corso dell'analisi comparata per contesti, e il processo di europeizzazione, concepito quale meccanismo

operante sui processi evolutivi sistemici che hanno luogo all'interno dei *network* politici regionali. Il materiale frutto della ricerca sarà quindi rielaborato per offrire spunti di riflessione circa la rilevanza delle differenti matrici regolative regionali nel dare forma a specifici percorsi di europeizzazione. All'interno di un *policy field* nel quale le disposizioni comunitarie assumono un carattere perlopiù scarsamente vincolante, gli attori regionali dispongono di margini discrezionali nella decidere a quante e quali occasioni europeizzanti aprirsi. L'ipotesi qui formulata è che gli attori regionali siano maggiormente portati ad "apprendere attraverso l'europeizzazione" in corrispondenza di quelle aree tematiche ritenute di maggiore interesse. Ne deriva, così, una sorta di "europeizzazione selettiva" improntata su schemi di specializzazione territoriale.

Capitolo 1

L'europizzazione.

1.1 Il concetto di europizzazione in letteratura.

Negli ultimi anni il concetto di europizzazione ha conquistato sempre più spazio nella letteratura. Certamente esplicativo, in questo senso, il lavoro Featherstone (2003), il quale si è cimentato in un conteggio del numero di volte in cui il vocabolo "europizzazione" compare nei database che raccolgono i contributi letterari delle scienze sociali: negli *abstract* e nelle *keywords* dei motori di ricerca utilizzati, la diffusione del concetto di europizzazione è assai evidente. Se nel 1991 il termine compare solo 5 volte, nel 2002 il valore supera soglia 100.

Gli studi sull'europizzazione si collocano attualmente sulla frontiera del dibattito teorico e della ricerca politologica sulle dinamiche che contraddistinguono il sistema di *governance* dell'Unione Europea. Graziano (2004) ritiene che lo spostamento di analisi, dal funzionamento della macchina politica europea agli effetti di questa sui sistemi nazionali e regionali, sia riconducibile a due principali cause: 1) le difficoltà incontrate dagli studiosi nel cogliere altrimenti la natura dinamica della costruzione europea; 2) la crescente importanza del livello di governo comunitario e dunque delle pressioni che questo esercita sugli stati membri.

Condivido questa ipotesi, in particolare pensando al superamento dell'*impasse* teorica che la contrapposizione tra le prospettive neofunzionaliste e intergovernativiste aveva provocato lungo il cammino che avrebbe dovuto condurre alla definizione di quella strana creatura che lentamente emerge quale prodotto dell'integrazione politica europea. Per anni, ci si è interrogati su cosa fosse l'Unione Europea, poi ci si è accorti che qualunque cosa fosse, era più interessante indagare quello che fa, le politiche, dato che i frutti del suo operato erano sempre più evidenti e importanti. Basta ricordare che l'attività normativa delle istituzioni comunitarie produce un volume di decisioni pari a 500 provvedimenti legislativi approvati all'anno, mentre il cosiddetto *acquis communautaire* comprende ormai più di 5.000 regolamenti e direttive. Di fronte a tali dati è naturale che si imponga allo studioso della *governance* comunitaria l'esigenza di indagare i mutamenti introdotti, nei vari livelli di governo, ad opera delle diverse policy europee: questa curiosità spinge inevitabilmente verso l'uso del concetto di europeizzazione.

Non è tuttavia semplice delineare il concetto in questione. Sebbene siano ormai numerose le definizioni proposte in merito dagli esperti di studi europei, il termine viene usato in diversi modi per indicare una molteplicità di fenomeni e processi di mutamento e non ha un significato preciso e stabile (Olsen, 2002). Non esiste infatti, al momento, una definizione univoca e unanimemente accettata ed anzi la questione pare quanto mai aperta.

Prima di cimentarmi in una breve ricognizione di alcuni dei tentativi maggiormente accreditati, vorrei perlomeno tentare di contornare il campo teorico che abbiamo davanti, in modo da rendere più comprensibile le scelte analitiche e metodologiche che verranno presentate in seguito. Sono due gli elementi basilari che mi preme ribadire, circa l'ipotesi da cui parto per tentare di definire l'europeizzazione, ovvero: 1) il concetto

deve sottintendere la presenza di un livello di regolazione europeo e la compresenza di altri livelli ad esso interconnessi; 2) si deve supporre che l'influenza del primo sui secondi sia mutevole e differenziata, tale da produrre un panorama in graduale trasformazione, riccamente diversificato sulla base dei differenti contesti politici, nazionali e regionali.

All'interno di questo quadro concettuale, le proposte sono numerose. Una prima definizione, dalla quale partire, è quella di Börzel (1999), secondo la quale l'uropeizzazione sarebbe un processo mediante il quale le arene di politica interna sono progressivamente incorporate nel *policy making* europeo. Concordo pienamente con Radaelli (2000) nel considerare questa una definizione minima, eccessivamente vaga ma che può essere utile per lo sviluppo di questo lavoro. Lawton, sempre nel 1999, afferma, invece che l'uropeizzazione è giuridicamente il trasferimento della sovranità statale al livello europeo, mentre il termine europeificazione vuole rappresentare la condivisione di poteri tra i governi nazionali e quello europeo. Anche questa impostazione appare un po' troppo semplicistica ma ha il merito di operare una distinzione concettuale che è utile mantenere. In questo come in altri lavori (Di Gregorio, 2000), il primo processo a cui fa riferimento Lawton sarà tuttavia identificato dal termine comunitarizzazione.

Tornando alla *overview* sulle possibili definizioni, un'altra lettura ancora poco connotativa del processo di europeizzazione è quella data da Miøset (citato in Morlino, 1999), secondo cui il fenomeno in questione si può definire come lo sviluppo e l'estensione dell'influenza europea, e in particolare dei suoi modelli istituzionali, al di fuori dei loro luoghi di origine. Questa definizione può essere impiegata per descrivere le modalità tradizionali di europeizzazione, con particolare riferimento alla diffusione di istituzioni democratiche in altre aree del pianeta. Tuttavia, non mi sembra soddisfacente e con Morlino e Profeti (2004) ritengo sia

inadatto alla comprensione degli aspetti più attuali e più rilevanti del fenomeno, quali quelli che, per l'appunto, si dispiegano all'interno dei confini nazionali dei paesi europei.

Altro *focus* possibile è quello proposto da Rometsch e Wessels nel 1996 i quali si concentrano nel valutare la capacità delle istituzioni comunitarie di captare l'attenzione degli attori nazionali ed indurre quest'ultimi ad accrescere il loro livello di coinvolgimento e partecipazione nel ciclo di *decision-making* europeo. Questa definizione di europeizzazione mi pare valida ma certamente parziale, così come quella proposta da Gourevitch nel 1978, citata da Radaelli nel 2000, la quale si presenta come un semplice richiamo al *feedback*, al riverbero delle *policies* europee nelle arene politiche nazionali. Allo stesso modo, ancora parziale, a livello teorico, è la lettura di Kohler-Koch (1997) che interpreta l'europeizzazione quale mero esercizio da parte dell'Unione Europea di tutta la propria influenza sui governi regionali, sulle loro politiche e sui loro risultati.

Di maggiore interesse e maggiore complessità è il quadro pensato da Ladrech (1994). Egli definisce l'europeizzazione come un processo dinamico e incrementale che incide sulla direzione e la forma della politica, nel momento in cui le evoluzioni economiche e politiche a livello europeo trovano spazio nelle logiche amministrative, nella politica e nel *policy making* a livello nazionale. Questa prospettiva mi pare decisamente stimolante. Emergono temi trascurati dagli autori sin qui proposti quali, ad esempio, l'adattamento, l'apprendimento e il *policy change*. L'attenzione è infatti qui posta sui processi trasformativi delle organizzazioni nei confronti di un ambiente in costante mutamento.

Altri autori, ad esempio Caporaso e Jupille (2001), definiscono l'europeizzazione semplicemente facendo riferimento alla istituzionalizzazione politica a livello comunitario. La logica viene meglio espressa nella formulazione di Green-Cowles, Caporaso e Risse (2001): l'europeizzazione indica l'insorgere e la diffusione su scala europea di

strutture specifiche di *governance*, che formalizzano le interazioni tra gli attori, e di *policy network* specializzati nella creazione di norme europee, dotate di autorità. Tutto ciò implica la progressiva creazione di nuovi livelli di politica che interagiscono con quelli già esistenti. Questa nozione, più estesa e completa, ha il vantaggio di considerare congiuntamente tutte e tre le dimensioni del sistema politico europeo, nelle sue accezioni di *polity*, *politics* e *policies*. In più, ben evidenzia le loro ripercussioni sui sistemi nazionali, sebbene non tenga sufficientemente in considerazione gli aspetti normativo-cognitivi del fenomeno.

Da questa base parte Morlino (1999) nel suo ragionamento che lo porta: 1) ad individuare il tempo quale variabile fondamentale da considerare nell'analisi di un fenomeno che si presenta come un processo graduale di trasformazione; 2) a riconoscere una duplice chiave di lettura di questo processo: una sorta di ciclo con fasi bottom-up e top-down. L'europeizzazione potrebbe essere infatti definita come un processo doppio di creazione di un livello di *governance* sovranazionale e di diffusione e penetrazione graduale e differenziata di valori, norme generali e direttive specifiche dalle istituzioni europee alla politica interna.

Il riferimento è qui a Radaelli (2003) secondo cui il fenomeno in questione descrive "un processo di a) costruzione, b) diffusione e c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, *policy paradigms*, *policy styles*, 'modi di fare', credenze comuni e norme che sono state preventivamente 1) definite e consolidate nel *policy process* europeo e, successivamente; 2) incorporate nella logica dei discorsi, delle identità, delle strutture e delle politiche pubbliche nazionali". Tale definizione, ripresa poi da molti autori, costituisce una buona sintesi di quanto sinora esposto ed è senz'altro da considerarsi un riferimento importante per ogni ulteriore tentativo definitorio. Tuttavia, credo debba essere posto maggiore accento sulla fondamentale fase di "incorporazione" nei livelli nazionali e locali, momento che più di ogni altro

contraddistingue il fenomeno che intendo indagare.

In sintesi, ritengo che una buona definizione dell'uropeizzazione debba: 1) interessarsi di tutte e tre le dimensioni della politica (*politics*, *policy* e *polity*); 2) concentrarsi sui temi dell'apprendimento e dell'adattamento e focalizzarsi sui mutamenti ambientali in cui ciò avviene; 3) tenere in considerazione le variabili cognitive in gioco.

Di seguito proporrò una lettura critica del concetto di europeizzazione, così come utilizzato nei recenti lavori in campo politico europeo, con lo scopo di individuare possibili rischi da evitare nell'applicazione metodologica dello stesso. Successivamente, proseguirò il ragionamento fin qui illustrato, per giungere ad alcune proposte, alternative, nella definizione dell'uropeizzazione. Infine verranno affrontate le questioni metodologiche ed esplicitata la modalità d'analisi, le fonti e gli obiettivi del presente lavoro di ricerca.

1.2 Quanta e quale europeizzazione, quali indicatori?

Di fronte alla sequenza ravvicinata di tante suggestioni definitorie è facile perdere l'orientamento. Sebbene le energie intellettuali di molti studiosi stiano convergendo verso un medesimo interesse analitico, il paradigma di studi sull'uropeizzazione appare ancora non sufficientemente evoluto e strutturato. In altre parole, come afferma Radaelli (2003) a proposito della funzionalità del concetto in esame, occorre ancora molto lavoro prima che si possa distinguere tra cosa sia europeizzato e cosa no. Difficile pure, ad esempio, definire che cosa sia il contrario dell'uropeizzazione o, ancora, quanti e quali siano i gradi dell'uropeizzazione.

Un territorio giovane, viziato da una sorta di malattia infantile. L'utilizzo del concetto di europeizzazione pare ora tanto promettente quanto rischioso. Se da una parte, chiunque si sia trovato a stretto contatto con le istituzioni comunitarie, il loro agire e i loro prodotti, sia indotto a riflettere

sulle profonde trasformazioni, epistemiche e pratiche, cui si incorre nell'essere immersi in questo strano universo, dall'altra parte è assai difficile trasporre questa esperienza personale in un concetto spendibile, o addirittura misurabile.

Il rischio non è tanto quello di parlare di qualcosa che non esiste ma è quello di ricorrere ad un uso impressionistico del concetto (Giuliani 2000). Il fatto che sia tangibile l'impatto del livello europeo nei sistemi politici domestici è cosa fuori discussione. Quali sono le cause e gli effetti di questo impatto? Dove e come esso avviene? Le possibili risposte sono probabilmente troppe per poter essere sintetizzate in un unico concetto.

Se non vogliamo confondere un processo con i suoi possibili effetti, allora non è possibile, per esempio, supporre che l'uropeizzazione sia misurabile attraverso i gradi di una progressiva convergenza verso un supposto modello europeo. Prendiamo ad esempio le risposte di un politico locale che si oppone all'uso di strumenti di *policy* comunitari e, anzi, giunge a sviluppare strategie controtendenti. Anch'esse sono certamente apprezzabili in termini di europeizzazione: vi è stato, infatti, un impatto che ha prodotto cambiamenti rilevanti in termini di *policy change*, le cui origini sono da rintracciarsi nella presenza del livello di regolazione comunitario.

Anche sul fronte delle cause è bene operare alcune distinzioni. Per evitare di perdersi di fronte ad una fenomenologia troppo variegata e complessa, occorre separare i concetti di integrazione europea, di comunitarizzazione e di europeizzazione. Da una parte, il riconoscimento da parte delle autorità nazionali dell'esigenza di superare le condizioni di anarchia che regolano i rapporti tra Stati conduce a forme di cooperazione che definiscono il processo di integrazione. Dall'altra, come già affermato, il passaggio di sovranità dagli stati membri alle istituzioni comunitarie si configura come processo di comunitarizzazione. E' quindi superfluo e

dannoso tentare di descrivere in termini di europeizzazione le dinamiche ora presentate.

Con ciò non intendo sostenere che il processo di europeizzazione si componga di una sola fase, quella discendente. La partecipazione sempre più attiva da parte delle istituzioni locali ai processi di *governance* comunitari è certamente significativa in termini di europeizzazione, ma solo nella misura in cui ciò comporta un motivo di apprendimento istituzionale, di scambio e arricchimento. Allo stesso modo, se una materia passa in mano alle istituzioni dell'Unione, per effetto dell'adozione di un Trattato, e si assoggetta quindi alle procedure decisionali comunitarie, le norme di diritto derivato che verranno prodotte costituiscono materiale di analisi per lo studio dell'europeizzazione della determinata *policy* solo nel momento in cui queste operano alterazioni e spinte adattative tali da provocare ricadute che trascendono le previsioni espressamente in esse contenute.

L'attenzione dello studioso dell'europeizzazione non è focalizzato sulle *policy* europee e neppure sulle istituzioni comunitarie. Ciò che interessa primariamente sono le trasformazioni che intervengono nel livello nazionale e regionale quale effetto dell'interazione con i sistemi di *governance* europea multilivello e con i suoi prodotti. Fabbrini (2003), esprime, in tal senso, la convinzione che l'europeizzazione sia un processo di adattamento e apprendimento istituzionale che esita, in modo progressivo, *soft*, nella costruzione e nella diffusione di un modello comune e condiviso di *network governance* multilivello.

Vista in questi termini, l'europeizzazione appare per sua natura assai difficile da contornare. I motivi, i modi, i livelli di apprendimento sono molteplici e non facili da standardizzare. L'ottica qui diviene necessariamente micro e lo studio di caso, in particolare se risultato da una osservazione partecipante, si propone come il metodo più indicato per indagare le dinamiche di volta in volta più significative. I risultati che si

otterranno troveranno, per limiti intrinseci alla metodologia impiegata, una loro collocazione entro un orizzonte ideografico.

I rischi di tale approccio sono molti. Per primo quello relativo al *conceptual stretching* (Giuliani 2004): l'utilizzo di un concetto "in voga" tende ad essere impiegato per descrivere ogni circostanza, anche quando non sarebbe appropriato. L'impressione che tutto sia europeizzazione è derivabile in certa misura dalla definizione stessa, qui già riportata, che Radaelli ha dato del fenomeno. Inoltre, ricordo come, anche nella letteratura maggiormente riconosciuta ed apprezzata, i meccanismi di europeizzazione siano molteplici: coercizione, competizione regolativa, *framing* cognitivo, emulazione dovuta a processi di *benchmarking*. Diverse sono anche le dinamiche descritte: *pace-setting*, *foot-dragging* e *fance-sitting*, per usare ad esempio la terminologia proposta da Börzel nel 2001. Stessa cosa si può dire dei possibili esiti, Radaelli (2003) parla di inerzia, assorbimento, trasformazione e pure di *retrenchment*.

Di fronte a tanta varietà è facile che il ricercatore sia tentato, e talvolta addirittura obbligato, a ritagliarsi, di caso in caso, la definizione che meglio si presta al suo oggetto di studio. In questo senso però, tale uso del concetto di europeizzazione ci darebbe maggiori informazioni circa le intenzioni del ricercatore piuttosto che sul fenomeno che egli indaga. In aggiunta, ricorda Graziano (2004) come, molto spesso, la metodologia delle ricerche del settore sia scarsamente esplicitata, così come lo sono le fonti e i criteri analitici impiegati.

Inutile dilungarsi nell'illustrare gli effetti sulla qualità dei contributi scientifici così condotti. In particolare faccio riferimento alla scarsa generalizzabilità dei risultati e la scarsa trasparenza dei metodi e dei ragionamenti.

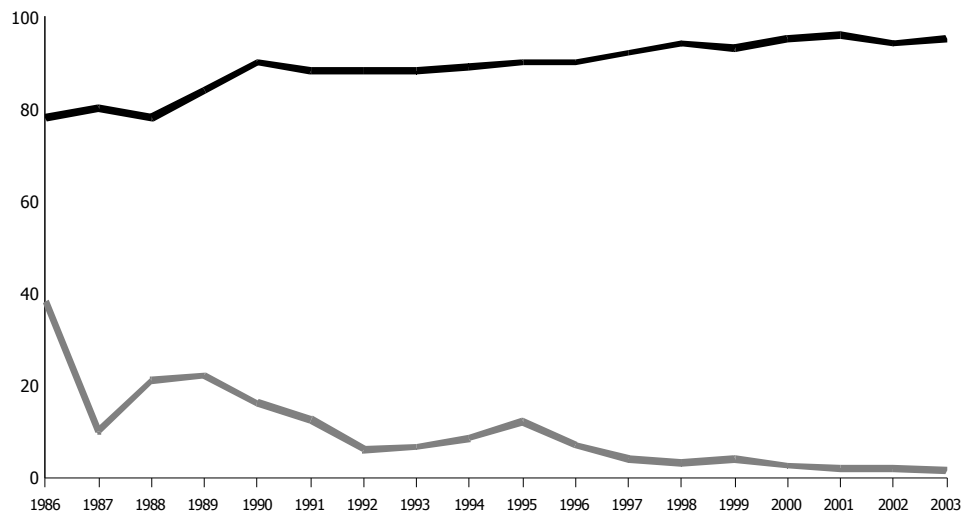
Una soluzione a ciò sarebbe quella di rinunciare ad una elevata profondità di analisi idiografica a vantaggio di una prospettiva nomotetica. In fin dei conti, il processo in esame si presenta come sintesi di una serie

di macro dinamiche che interessano una molteplicità contesti diversi. Spiegare le logiche che sottendono tali processi permetterebbe di scendere nell'analisi del particolare senza perdere di vista gli elementi significativi sul piano generale.

In questo caso però bisognerebbe rinunciare a parte della complessità del fenomeno indagato. Si imporrebbe una semplificazione concettuale tale da rendere l'europizzazione più facilmente operazionalizzabile. La questione non è di facile risoluzione. Per esempio, considerando, quale indicatore dell'avvenuto adattamento dei sistemi politici degli Stati membri alle richieste che provengono dal livello comunitario, il tempo che separa l'emanazione di una direttiva comunitaria dal suo recepimento negli ordinamenti nazionali, la lettura su scala temporale dei dati ottenuti segnala la progressiva diminuzione della distanza tra i paesi più virtuosi e quelli più ritardatari (si veda figura 1).

Figura 1. Trasposizione delle direttive comunitarie (1986-2003).

In nero: percentuale di trasposizione, valore medio tra i Paesi membri.



In grigio: distanza percentile del range di 1,5 quartili rispetto al valore medio.

Fonte: elaborazione propria su dati URGE *working paper* 4/2004, Marco Giuliani.

Si può parlare di europeizzazione avvenuta? Cosa ci dice questo dato sul tipo di apprendimento occorso? Quali effetti ha tutto questo sul sistema politico interno? Il passaggio da *quale* europeizzazione a *quanta* europeizzazione potrebbe risultare troppo pesante: svuota il concetto dalle sue proprietà esplicative più originali.

Il rischio maggiore è però, in questo caso, quello di misurare una cosa al posto dell'altra. La scelta degli indicatori acquista un valore preminente. In particolare, è possibile che adottando indicatori quali 1) la velocità di spesa dei Fondi Strutturali o 2) la tempistica nella realizzazione del Programma Operativo Regionale, ciò che andiamo a misurare sia semplicemente il rendimento istituzionale dell'ente regionale, con l'effetto di giungere alla conclusione che le Regioni più efficienti sono anche le più europeizzate. Confrontando le mappe degli studi di Putnam (1993) e di Morlino e Profeti (2004), troviamo una straordinaria coincidenza. Se poi teniamo in conto che le aree a maggior rendimento istituzionale sono quelle storicamente amministrate da partiti, o coalizioni, di sinistra (Toscana, Emilia Romagna, Umbria e Marche), si dovrebbe pensare che essere di sinistra aiuta ad europeizzarsi. Per uscire dalla provocazione, bisogna richiamare come consolidati filoni di ricerca (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985, Putnam, 1993, Messina 2001) hanno messo in luce le differenze culturali e gli stili amministrativi che caratterizzano le Regioni dell'Italia centrale a matrice "rossa". L'ipotesi è, quindi, che le Regioni politicamente orientate verso sinistra seguano *pattern* di azione più prossimi a quelli in consolidamento a livello comunitario, rispetto a quelli che caratterizzano gli stili di governo delle altre Regioni italiane. In questo lavoro verrà riconosciuto pieno valore alle specificità locali nel loro emergere all'interno del processo di europeizzazione, tuttavia la compresenza dei molti altri fattori in gioco mi porta a non considerare il rendimento istituzionale quale indicatore sufficientemente rilevante per l'analisi dell'europeizzazione.

Stesso discorso si può riproporre se prendiamo in esame indicatori quali: 1) l'ammontare delle risorse investite nella formazione del personale; 2) l'organizzazione a progetto dei flussi di lavoro all'interno dell'organizzazione. Rischiamo di valutare il grado di ammodernamento dell'istituzione mentre risulta assai complesso riuscire a ricondurre tali evidenze all'azione dell'uropeizzazione.

Neppure pare esente da critiche l'uso di indicatori quali: 1) l'accrescersi del potere degli esecutivi (e, all'interno dei gabinetti, del Premier) sui consigli e parlamenti; 2) il rafforzarsi del livello regionale di regolazione a danno di quello nazionale; 3) il passaggio da una rappresentanza degli interessi di tipo corporativo ad una di tipo pluralistico; 4) il mutarsi dell'atteggiamento delle Pubbliche Amministrazioni, da una prospettiva di validazione formale dei documenti ad una impostazione volta al *problem solving*. In chiave storica, quest'insieme di possibili effetti dell'uropeizzazione, può risultare valido nella ricostruzione del caso italiano, prendendo in considerazione alcune particolari politiche. Ben più difficile ritenere che non vi possano essere esiti del tutto diversi, pure in presenza di un importante impatto della *governance* comunitaria sui sistemi politici ed amministrativi interni. Studi empirici dimostrano come il vantaggio dei governi sui parlamenti non è sempre confermata, in particolare in quei paesi in cui le problematiche europee si sono di nuovo politicizzate (Fabbrini 2003). In più, in altri contesti, in Germania e Spagna (Graziano 2004), ad esempio, è stato il governo centrale a trarre vantaggio dall'uropeizzazione delle politiche pubbliche, a danno delle entità periferiche. Per ciò che concerne i sistemi di rappresentanza degli interessi, si notano profonde differenze tra Nord e Sud d'Europa, così come da Ovest a Est. Inoltre, le arene politiche sono variamente popolate e strutturate a seconda della politica pubblica in discussione. Difficile generalizzare. Infine, riguardo alle burocrazie nazionali e regionali, non è scontato che l'assunzione di una prospettiva volta alla soluzione dei

problemi derivi effettivamente dall'incontro con il sistema di *governance* comunitario. Una possibile spiegazione alternativa è l'ontogenesi di tale passaggio, in particolare prendendo in esame il diverso tipo di cultura amministrativa e di domanda politica che caratterizza, per esempio, diverse aree della Terza Italia (Messina, Busatto, 2006).

In definitiva, il problema nasce nel definire un modello europeo che possa fungere da cartina al tornasole per misurare i diversi gradi di distanza da tale prototipo ideale. Si può però ribattere che proprio l'assenza di un modello unico, formalmente adottato e diffuso, costituisce la spinta principale ad intraprendere uno studio incentrato sul concetto di europeizzazione. Sono esattamente le forme *soft* di regolazione, di cooperazione e integrazione, a prestarsi maggiormente ad una lettura di questo tipo. Le possibili reazioni ad uno stimolo coercitivo sono tutto sommato poche e quindi scarsamente interessanti. Sono gli stimoli ambigui e scomposti, derivanti da una pressione non formalizzata o da modalità di coordinamento che lasciano spazio alle autonomie dei singoli, alle interpretazioni diverse e mutevoli, che reclamano l'esigenza di studi che sappiano ricostruire i percorsi e i significati della loro azione.

Un'altra soluzione potrebbe essere quella di scomporre il campo concettuale che abbiamo di fronte e isolare una singola dinamica, facilmente misurabile, univocamente associabile ad una serie di cause ed effetti definiti. Per liberare il campo da tutta una serie di elementi accessori potrebbe essere utile, come suggerito da Sweet, Sandholtz e Fligstein (2001), definire, in modo del tutto minimalistico, l'europeizzazione quale processo di istituzionalizzazione dell'Unione Europea. L'ipotesi, che nei fatti non ha ricevuto molti riconoscimenti nel campo di studi, avrebbe dovuto risultare facilmente accoglibile all'interno di una comunità scientifica che perlopiù si riconosce entro il grande paradigma neo-istituzionalista, seppur con tutte le sue sfaccettature,

avendo come riferimenti sempre più condivisi i lavori di March e Olsen del 1992 e del 1997. Parlare di istituzionalizzazione, un concetto già affermato e fortemente radicato negli studi di settore, consentirebbe di trattare le dimensioni: 1) della differenziazione; 2) della validazione autoreferenziale; 3) della autonomizzazione rispetto alle preferenze delle unità componenti. In pratica ci aiuterebbe a comprendere come le istituzioni comunitarie abbiano acquisito progressivamente un'autonomia sostanziale dai governi degli Stati membri che pure ne avevano determinato la nascita.

Questa alienazione, questo prendere vita propria degli organismi sovranazionali, che cominciano ad operare in modo da garantirsi una crescente legittimazione ed un crescente potere, è una componente che ritroviamo in buona parte delle definizioni in precedenza presentate, non da ultima quella di Radaelli. Tuttavia questa impostazione trascurava completamente gli aspetti cognitivi che contraddistinguono il riverbero dell'azione sistemica delle istituzioni comunitarie: la dimensione del cambiamento, dell'apprendimento, ecc. che pure innegabilmente riveste un ruolo importante nelle mire esplicative degli analisti che si occupano di europeizzazione.

Credo si possa affermare, in proposito, che gli studi sull'europeizzazione si collochino al confine tra un paradigma di scienze politiche fortemente caratterizzato dagli studi sociali neo-istituzionalisti ed un approccio di tipo cognitivo più attento alle modalità con cui le risorse epistemiche ed euristiche vengono impiegate e sviluppate durante tutto il ciclo decisionale, senza trascurare gli aspetti psicoattitudinali e metaideologici dei decisori politici, compresi i fattori non razionali ed emotivi (Iurcovich 2006). Il motivo di questo espandersi degli ambiti di interesse è spiegabile, io credo, tenendo conto: 1) l'affermarsi delle modalità di *governance* nella gestione di processi decisionali; 2) l'uso di strumenti *soft* di regolazione. Quando le decisioni sono frutto dell'interazione mutevole e non formalizzata da parte di un numero consistente di attori diversamente

motivati e competenti, parlare in termini di razionalità limitata non è più sufficiente: occorre fare riferimento a concetti quali l'intelligenza connettiva. Le forme di *soft law* sono quelle cui ricorrono le istituzioni comunitarie per superare le stasi che spesso colgono il processo decisionale dell'Unione allorché in discussione è l'adozione o meno di uno strumento fortemente vincolante. Esse mirano a realizzare un coordinamento delle diverse politiche nazionali operando sulle leve della persuasione, del *reframing* concettuale, del *learning by doing*.

Tutto ciò rende necessario l'utilizzo di un paradigma teorico che sappia mettere l'accento sui processi che intervengono nella ridefinizione costante di equilibri decisionali frutto di processi sempre diversi in cui operano strumenti normativi più o meno vincolanti con i quali occorre fare i conti.

Pertanto, considerare l'uropeizzazione come mera istituzionalizzazione dell'Unione Europea può dare risultati promettenti nel descrivere certe tendenze senz'altro significative ma implicherebbe, anche in questo caso, una resa sul fronte più innovativo, e forse più stimolante, che il concetto può altrimenti offrire. Potremmo piuttosto pensare di separare i due processi decidendo però di descrivere in termini di europeizzazione solo le dinamiche che caratterizzano le risposte adattive da parte dei livelli regolativi nazionali e regionali nell'interazione con quello comunitario, ovvero quella fase di "incorporazione" di cui parla Radaelli, delegando al concetto di istituzionalizzazione dell'Unione Europea il compito di definire ciò che accade nel corso del processo di costruzione del sistema politico europeo.

In chiusura, concordo profondamente con Morlino e Profeti (2006), nel ritenere un punto fermo da cui partire l'impatto per complessità che la progressiva formazione del livello di *governance* comunitario ha prodotto nei diversi *network* regolativi interni. Tale accresciuta complessità richiede una corrispettiva complessità sul versante concettuale. Occorre pertanto

pensare ad un metodo d'analisi che sappia valorizzare le specificità di fenomeni così sfaccettati, senza perdere di vista l'esigenza di rigosità metodologica e spendibilità dei risultati ottenuti.

Prima di tentare di illustrare concretamente il tipo di metodologia che ho deciso di impiegare nello svolgimento di questo lavoro, credo sia utile spendere ancora qualche parola per tentare di circoscrivere al meglio ciò che intendo analizzare in questo lavoro facendo riferimento all'europeizzazione.

1.3 Una proposta alternativa per l'analisi del fenomeno.

Fabbrini (2003) parla di una sorta di natura duale del fenomeno dell'europeizzazione: esso è sia forma che processo, sia formazione di istituzioni che attività di influenza. Questo dualismo, che ricorda molto la *querelle* scientifica degli inizi del secolo scorso che opponeva teorie corpuscolari ed ondulatorie nella descrizione del fenomeno luminoso, rischia di avere ripercussioni teoriche difficilmente gestibili sul piano dell'analisi empirica. Naturalmente, l'europeizzazione si propone nella veste di forma quando il ricercatore utilizza strumenti di analisi statici, ovvero quando si pone l'obiettivo di determinare un valore *stock* dell'europeizzazione. Viceversa, l'analisi dei flussi ovvero, tipicamente, la derivata rispetto al tempo delle grandezze prese in esame, ci conduce nello studio di processi dinamici. Un'analisi di *stock* dovrebbe permettere di isolare i valori significativi da studiare successivamente in chiave dinamica, in relazione al tempo o ad altre grandezze. Ad esempio, assumendo quale forma dell'europeizzazione, la presenza di un ufficio di rappresentanza regionale a Bruxelles, misurato su una scala nominale Sì/No, la derivata temporale del dato raccolto nelle diverse regioni italiane, nei diversi anni, ci permetterebbe di tracciare un processo costitutivo il cui trend ci svelerebbe la variazione nel tempo della variabile che stiamo studiando. Tuttavia, i fenomeni qui in esame si caratterizzano perlopiù

quali processi di trasformazione di altri processi, non di forme. Matematicamente, stiamo trattando di derivate seconde. Le domande cui cercare di dare risposta sono, ad esempio, relative al modo in cui l'uropeizzazione incide sui processi decisionali locali, sullo sviluppo istituzionale delle organizzazioni presenti sul territorio o, ancora, sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Se prendiamo in considerazione i processi decisionali collettivi quale percorso di mutevole apprendimento ed adattamento, di ridefinizione degli interessi, dei metodi e degli obiettivi, allora, leggere il fenomeno con la lente dell'uropeizzazione ci porta a valutare in che modo l'azione comunitaria, nelle sue varie forme che poi vedremo, esercita un ruolo importante nei processi di apprendimento, adattamento e *puzzling* degli interessi. L'obiettivo non è tanto quello di valutare se l'uropeizzazione determina, nel senso di risultare, in una serie di processi, ad esempio lo spostamento di potere decisionale da arene legislative ai gabinetti dell'esecutivo. Piuttosto si tratta di stabilire quale rapporto si instaura tra due processi: quello dell'uropeizzazione e quello dell'oscillazione concorrenziale nell'attribuzione di poteri tra parlamenti e governi. In questo senso, dato un *set* di condizioni di partenza, i possibili risultati sono frutto di una doppia processazione e pertanto più difficilmente prevedibili. Questo comporta seri rischi nella scelta dei fenomeni, dei risultati, delle forme, dei processi, da scegliere quali indici di europeizzazione in un'ottica di operazionalizzazione.

Forme e processi, punti e vettori, istituzioni e politiche, identità e pratiche. Gli elementi di questo dualismo si combinano nell'ottica di campo. Il campo è uno spazio in cui ogni punto è caratterizzato da un vettore che può variare nel tempo. In questo spazio le forze interagiscono vicendevolmente orientandosi verso un equilibrio che varia nel tempo. Definiamo quindi forza tutto ciò che può orientare la direzione dei vettori associati agli altri punti del campo. Nel nostro caso "regole formali e

informali, procedure, *policy paradigms*, *policy styles*, 'modi di fare', credenze comuni e norme", per ricordare Radaelli (2003). I punti dello spazio sono i nodi del *network* regolativo che, per una determinata *policy*, si attiva nel territorio. Come agiscono nel campo le forze una volta che l'ambiente è mutato ad opera del processo di europeizzazione? *Policy paradigms* frutto dell'apprendimento mediante la partecipazione a processi di *governance* comunitaria, o tramite l'utilizzo di strumenti normativi di derivazione europea, come vengono impiegati all'interno del contesto locale, e con quali risultati?

In questo senso, per riprendere il ragionamento ed abbandonare la metafora mutuata dalle scienze fisiche, gli elementi fondamentali per l'analisi del processo di europeizzazione sono: 1) l'incontro con l'Europa; 2) l'apprendimento di nuove risorse e schemi cognitivi; 3) l'utilizzo di questi schemi nei contesti locali; 4) le trasformazioni che queste risorse provocano nei campi interattivi che producono i processi regolativi.

Rimane ora da definire cosa sia un processo di apprendimento. Per prima cosa, esso si realizza in una esperienza di apprendimento: un qualunque episodio vissuto durante il quale avviene l'incontro con il non (già) noto. Inoltre, l'esperienza produce apprendimento nel momento in cui si realizzano trasformazioni nei processi cognitivi tali da produrre effetti visibili sul piano comportamentale. In altre parole, quando è possibile mettere in pratica ciò che si è appreso.

A questo punto il discorso può proseguire chiedendosi dove e come è possibile avere esperienza dell'Unione Europea. Per rispondere a questa domanda, vorrei proporre di impiegare la fortunata architettura teorica immaginata dall'antropologo Arjun Appadurai nello studio di un altro fenomeno, in parte simile a quello di cui ci occupiamo, che è la globalizzazione. Egli, nel 1990, introdusse il concetto di "*imaginary landscape*", per evocare gli scenari che la globalizzazione andava creando,

sfocando e travalicando i confini nazionali che sino ad allora avevano custodito al loro interno le chiavi per l'interpretazione della modernità.

Protremmo dilungarci molto nel tentare di ritrovare le interconnessioni tra l'uropeizzazione e la globalizzazione. Wallace (2000) ritiene che esse si siano svolte in direzioni contrastanti ed antitetiche. Prosegue Fabbrini (2003), rimarcando come la globalizzazione sia avvertita, in molti paesi europei, quale l'equivalente funzionale dell'americanizzazione. In gioco troviamo la difesa del sistema di *welfare* che si suppone essere caratterizzante il modello sociale europeo, e che sarebbe messo in ginocchio dalla sempre più agguerrita competitività sul mercato globale. Questa interpretazione trova però alcune smentite nella letteratura più approfondita. Sempre Fabbrini (2003) cita, in proposito, i lavori di Hay, Watson e Wincott (1999) nei quali troviamo spiegazioni circa la ridefinizione dei modelli di *welfare state* in Europa che danno maggior peso alle scelte di politica economica (ideologicamente non neutre) assunte a livello comunitario. Ad esempio, l'Unione Monetaria e il sistema di controllo ad essa associata, ha prodotto un freno assai più potente, rispetto all'apertura dei mercati internazionali, sulle opportunità di mantenere una politica nazionale di *welfare* espansiva ed inclusiva.

Tuttavia, è ben possibile rintracciare elementi di continuità tra i due fenomeni. Entrambe queste dinamiche, che si intersecano nella post-modernità, emergono dalla crisi del sistema retto sulla forma dello Statonazione. L'uropeizzazione, come la globalizzazione, prende vita da questa caduta, e simultaneamente la alimenta. Gli scenari dell'uropeizzazione sono, pertanto, quelli che ci rimandano alla perdita dei confini nazionali e, al contempo, alla loro ricomposizione a livello comunitario. Sono fenomeni transnazionali ma con una connaturazione a livello regionale, distintivi del processo di integrazione europea.

Il tipo di paradigma che sto proponendo prende spunto dalle prospettive adottate in campo psicologico (Bowlby, 1969, 1984) e, ancor

più, in campo ento-antropologico per l'analisi ecologica dei sistemi complessi (Morin, 1973; Morin, Le Moigne 1999). Tali scenari non devono, quindi, evocare dinamiche che astrattamente potremmo ricondurre all'azione dell'europeizzazione. Al contrario, devono individuare fenomeni concreti dei quali è possibile, per l'appunto, fare esperienza. Volendo provare ad elencarli, vorrei citare: 1) l'Euro, la moneta unica europea, con la quale tutti devono fare i conti, dai singoli consumatori ai Ministri dell'economia che si riuniscono ai Consigli EcoFin; 2) le istituzioni dell'Unione Europea, compresi i centri periferici, le agenzie nazionali, i centri documentali, le reti (come ad esempio *Eures* o *EuroInfoCenter*), i *network* tematici (compresi quelli creati tramite l'azione congiunta all'interno di progetti europei) ed anche le organizzazioni non governative e le agenzie del terzo settore che operano in maniera rilevante tramite finanziamenti comunitari; 3) il diritto comunitario, compreso quello derivato, che si compone di norme, sentenze, *call for tenders* e *for proposals*, marchi, ecc.; 4) il sistema epistemico europeo, ovvero le linee guida, le ideologie, i paradigmi, le *best practice*, i *frames*, le euristiche, le logiche e le metodologie, che si creano e si affermano a livello europeo; 5) i simboli dell'Unione Europea e tutti gli elementi identitari quali la bandiera, i loghi, i motti, i riti, le tradizioni evocate e create, le dichiarazioni di appartenenza; 6) la mobilità intesa come spostamento effettivo di merci e capitali ma soprattutto di persone: lavoratori e consumatori ed anche di quella classe elitaria europea che si compone di scienziati, politici, manager, tecnocrati, ecc. in costante movimento, privi di effettiva appartenenza nazionale.

Questo elenco di luoghi del possibile incontro con l'Europa è assolutamente provvisorio e necessiterebbe di più attente riflessioni. Ciò nonostante, mi preme sottolineare la varietà delle possibili esperienze che coinvolgono la dimensione europea e che possono incidere sulle nostre scelte, i nostri atteggiamenti e i nostri comportamenti. Conformarsi ad una

Decisione della Commissione, concorrere all'assegnazione di un *grant* gestito dall'organo di Bruxelles, lavorare o collaborare con organizzazioni che si finanziano grazie alla partecipazione a progetti comunitari, inserire nell'ordinamento giuridico nazionale una Direttiva del Consiglio, prender parte ad una conferenza cui partecipano esperti europei, attraversare le frontiere senza controlli amministrativi, celebrare i 50 anni dai Trattati di Roma, e altre ancora.

Davanti ad un quadro così sfaccettato è ora opportuno operare alcune semplificazioni, per non incorrere nella totale diluizione concettuale già paventata nel paragrafo precedente. Rimane per prima cosa da puntualizzare dove agisca l'uropeizzazione. Nell'interpretazione qui proposta, ciò che si europeizza non sono le istituzioni o le politiche ma le esperienze di apprendimento (processo di costruzione del sapere), le quali determinano modificazioni nell'ordine dell'essere (identità, forme istituzionali) e nel fare (pratiche, politiche pubbliche): l'uropeizzazione è un processo di trasformazione di processi che agisce a livello di comunità di pratiche. In un'ottica micro si potrebbero analizzare gli effetti dell'uropeizzazione sui singoli individui. In una prospettiva meso si potrebbe parlare di apprendimento istituzionale, avendo come unità di riferimento un'organizzazione o una rete di organizzazioni. Dal punto di vista macro si potrebbero considerare insiemi di *network* o territori sui cui agiscono una molteplicità di attori, andando così a descrivere gli effetti dell'uropeizzazione in uno Stato o in politica pubblica nazionale. Ritengo che il livello meso sia il più appropriato per gli scopi e i mezzi del presente lavoro.

Il criterio da impiegare nella scelta di quali organizzazioni o soggetti sia più opportuno includere nell'analisi, è legato, io credo, al concetto di cittadinanza attiva. Senza operare distinzioni arbitrarie, bisogna riconoscere il ruolo politicamente pregnante che può essere assunto dalla

diffusa costellazione che prende forma dall'associazionismo, dal volontariato, dal mondo cooperativo e dall'economia sociale di cui fanno parte anche Università, centri di ricerca e cittadini particolarmente partecipi e competenti. In più, come già affermato in merito al secondo *euro-scape*, talvolta, è proprio dalla società civile che giunge lo stimolo e l'opportunità per gli attori pubblici di sperimentare l'europeizzazione. Forse non a caso il concetto di cittadinanza attiva riveste un ruolo così importante nell'impegno programmatico dell'Unione Europea. Si pensi ad esempio al nuovo programma *Youth*, fortemente improntato alla costruzione di una volontà diffusa di partecipazione.

Un'ulteriore questione è quella di stabilire in che modo l'europeizzazione interviene nei processi di apprendimento. Tutti gli scenari prima proposti evocano la doppia natura, riconosciuta da vari autori, tra cui Cole e Drake (2000) relativamente al caso francese, che contraddistingue l'azione dell'Unione Europea, nell'impatto con i contesti nazionali e regionali: essa si presenta contestualmente come: 1) un potente vincolo; 2) una opportunità senza eguali. In altri termini, l'Unione agisce orientando i processi di apprendimento mediante modalità di persuasione che richiamano, alternativamente o congiuntamente, al dovere e al volere. Entrambe le modalità, a seconda della loro intensità, sono funzionali nel plasmare identità, *frame*, *habitus* e pratiche, attraverso il ricorrere di esperienze di vita nelle quali si stratificano scenari europeizzanti quali quelli in precedenza proposti.

Ho sin qui descritto cosa intendo per "incontro con l'Europa", ovvero chi sperimenta e dove, la presenza dell'Unione Europea e in che modo ciò esercita la sua influenza. Il passaggio successivo è definire quali adattamenti sono intervenuti negli schemi di interpretazione della realtà e di guida all'azione, che caratterizzano i soggetti esposti all'europeizzazione. I mutamenti possono agire sul linguaggio, sulle categorie descrittive del sé e degli altri, sugli interessi, sugli obiettivi, sugli

atteggiamenti e sui comportamenti. Evidenza empirica di ciò la troviamo in ogni caso nei discorsi, nei testi, nei documenti, nelle dichiarazioni strategiche, nelle decisioni, nelle condotte, ovvero in tutti quei prodotti dell'attività cognitiva in cui è possibile leggere le logiche, i valori, le credenze di cui essi sono permeati.

Un ulteriore passo avanti è quello di evidenziare l'uso che viene fatto del patrimonio conoscitivo (*cognitive legacy*) acquisito mediante i processi qui sopra descritti. Il riferimento a certe *keywords* istituzionalizzatesi nei processi decisionali e concertativi europei può essere impiegato, ad esempio, per accrescere il proprio prestigio, personale o istituzionale, all'interno di un'arena politica. Il ricorso a meccanismi sperimentati a livello comunitario, ad esempio la riproposizione di una *best practice*, può nascondere l'interesse a de-responsabilizzare l'autorità competente. L'adozione di indicatori di *benchmarking* può servire a de-politicizzare una materia, strutturando il campo d'azione, in modo che lo scontro ruoti intorno alle *performance* misurate su certi valori piuttosto che interessare i contenuti sostanziali della manovra. Altrimenti ancora, l'adesione a certi schemi di *policy* proposti mediante un impulso che potremmo ricondurre ad una modalità coordinativa d'azione comunitaria (Graziano, 2004), può essere utilizzata quale fonte di rassicurazione cognitiva per i *decision-makers*, in una sorta di affidamento passivo nelle mani di decisori ritenuti più competenti o comunque più influenti. Ulteriore possibile caso esemplare è quello in cui certi principi d'ispirazione comunitaria vengono utilizzati a mo' di capro espiatorio: "non possiamo più finanziare le imprese, perché l'Europa ce lo vieta...".

In altre parole, una volta stabilito l'emergere e l'affermarsi di una modalità d'azione frutto di un processo d'apprendimento europeizzato, è importante comprendere come questo venga successivamente utilizzato e speso. La conoscenza è, in questo modo, interpretata nella sua valenza di costruito strategico: acquista senso nell'uso che se ne fa. Il mutamento di

policy, nel momento in cui interviene nel contesto locale analizzato, si caratterizzerà fortemente sulla base del contesto in cui ha avuto luogo l'apprendimento (quindi l'occasione dell'europeizzazione), il contenuto dell'apprendimento e l'uso che di questo viene fatto nell'ri-orientare l'azione di *policy*.

Ho deciso di proporre questa descrizione molto ampia del processo di europeizzazione, per non incorrere in semplificazioni eccessive dal punto di vista teorico, in particolare se l'obiettivo è quello di indagare i suoi effetti sulle *public policies* locali. L'analisi di una politica pubblica è di per sé un'esercizio estremamente complesso. Introdurre filtri eccessivamente strutturati rischierebbe di determinare un appiattimento eccessivo e ingiustificato. Ritengo infatti che una politica pubblica debba essere considerata l'espressione di un'interazione dinamica di molteplici attori diversamente orientati, volta a sintetizzare, in occasione di un particolare fenomeno problematico, una volontà regolatrice che interessi una determinata collettività. E' un processo ciclico non ordinato, costituito da differenti momenti di *decision-making*, *implementation* ed *evaluation*, coordinati in strutture di *network governance*, più o meno formalizzate. In questa chiave di lettura chiedersi se, in che misura e in che modo la cittadinanza, da considerarsi attiva in una particolare materia d'interesse e in un dato territorio, sia o meno europeizzata, non è trascurabile se l'intento è quello di ricostruire l'europeizzazione di una politica pubblica. Lo schema che ho proposto è pensato per essere potenzialmente applicato indifferentemente con riferimento ad attori istituzionali e non, organizzazioni e singoli, enti pubblici e privati. Questo per mantenere fede all'idea che tutti gli elementi di una complessa realtà concorrono alla definizione della forma che la *policy* viene ad assumere. Tale approccio eco-sistemico è quantomeno da tenere in considerazione su un piano teorico, se si pensa alle forzature che necessariamente imponiamo al

nostro campo d'indagine nel momento in cui stabiliamo i contorni di una politica da affiancare ad un'altra politica. Allo stesso modo, appare spesso arbitrario separare i livelli di regolazione che intervengono nel processo di *governance*. Così come la realtà fa apparire più sfumati e insicuri i confini tra i ruoli svolti da istituzioni di *government* e organizzazioni della società civile. Anche le distinzioni tra le dimensioni di *politics*, *policy* e *polity*, con il loro grande valore sul piano esplicativo e analitico, cozzano con il tutto magmatico che è la politica. In termini gestaltiani (Sokolowski, 2000; Wertheimer, 1959), potremmo dire che le parti e il tutto di questa realtà complessa e interdipendente si definiscono reciprocamente. In questi casi, opera il principio di isomorfismo, ovvero si fa emergere dalla massa indistinta, quella *gestalt* (forma) che meglio descrive la nostra rappresentazione interna del fenomeno.

Riporto queste considerazioni non per accrescere nuovamente il livello di astrazione del discorso sin qui proposto ma per affermare che di fronte all'ammissione e all'accettazione dell'inestricabile complessità del mondo sociale, l'unica risposta possibile da parte del ricercatore è quella di assumersi consapevolmente la responsabilità di operare una serie di semplificazioni metodologiche. La scelta delle teorie da adottare è quindi determinante nella strutturazione dell'oggetto d'indagine. Non esistono teorie neutre sul piano ideologico. Potremmo dire che ogni teoria racconta una diversa storia, nella ricostruzione dei legami di senso tra i fenomeni osservati empiricamente. Nella tabella 1 ho riassunto i possibili punti di vista proposti dalle diverse teorie che hanno stretti collegamenti con lo studio dell'uropeizzazione.

Lo schema proposto non è da leggersi in modo stringente: le possibili combinazioni sono molte. Neppure ha lo scopo di segnalare sviluppi teorici lineari, da ricomporre in qualsivoglia ordine logico. Nello studio dell'uropeizzazione, ciascuna delle storie qui riportate può assumere di volta in volta il maggiore rilievo. L'utilità di questo ragionamento è

unicamente quella di introdurre e sottolineare la dimensione narrativa delle teorie esplicative adottate.

Tabella 1. Differenti sguardi sulla regolazione politica.

	Quando	e dove,	chi fa	cosa	come	e perché.
Politics	Raggiunte posizioni di potere	nelle istituzioni di governo	i partiti e i gruppi di interesse	fanno leggi e strutture	giocando	per massimizzare il loro potere.
	Comprendendo l'inter-dipendenza internazionale	negli Stati	le elite	la sovranità	trasferiscono	per integrarsi.
Policy	Una volta incaricati	all'interno dei sistemi politici	i politici e i burocrati	prendono decisioni	intervenedo nel processo decisionale	per dare risposta alle domanda politica.
	Quando il processo di integrazione rallenta	all'interno delle istituzioni comunitarie	i tecnocrati	fissano regole e standard	cooperando	per armonizzare I diversi sistemi nazionali.
Polity	Regolando il comportamento delle persone	nelle istituzioni di <i>governance</i>	istituzioni politiche, economiche e sociali	creano modelli normative e <i>pattern</i>	negoziando	per mantenere la loro legittimazione.
	Quando necessitano di essere più efficaci e accessibili	nei territori	il livello europeo di governance con quelli nazionali e locali	producono <i>policies</i>	dividendosi le competenze	per trovare un maggiore coordinamento.
Approccio post-moderno	Quando l'intervento pubblico non è sufficiente	all'interno di reti di partnership	ONG, e attori pubblici e privati	creano e diffondono pratiche	partecipando	per difendere interessi e credenze comuni.
	Teorizzando	nei discorsi	le comunità epistemiche e gli esperti	innovano <i>frames</i> e <i>narratives</i>	mediante attività di <i>puzzling</i>	per creare consenso e rassicurare.
	Fronteggiando livelli di complessità crescenti	a livello identitario	le comunità politiche europee	apprendono	scambiandosi esperienze	per cambiare.

Fonte: elaborazione propria.

Rimane, a questo punto, aperta un'ultima questione, tutt'altro che trascurabile: quanto è intenzionale il processo di europeizzazione? A vantaggio di chi opera? Nei termini qui proposti esso pare avere una natura più o meno spontanea. La complessità dei meccanismi attraverso cui agisce sembrerebbero smentire ogni possibile utilizzo pienamente consapevole da parte di qualsivoglia attore istituzionale. In ogni caso, però, occorre dire che l'europeizzarsi dell'ambiente in cui si muovono i soggetti politici nazionali e locali non può che produrre un graduale avvicinamento delle differenti realtà territoriali europee, quanto meno in termini di condivisione di comuni esperienze. Tenendo ben presente che l'unificazione *soft* che si andrebbe così a realizzare, frutto del processo di istituzionalizzazione dell'Unione Europea, si tradurrebbe in un vantaggio per le strutture sovranazionali di regolazione, non si può ignorare il fatto che i potenziali fruitori di questo *trend* possono essere molti e diversi. Infatti, il gioco è senz'altro a somma variabile. In termini evolutivi, il mutato contesto ambientale offre un vantaggio selettivo a quei soggetti che sanno per primi cogliere le occasioni che si presentano. Le spinte adattive determinano nuovi equilibri. Gli scossoni che seguono l'impatto con il livello europeo creano perturbazioni nei sistemi interni i cui esiti sono imprevedibili.

Uno studio approfondito dovrebbe condurre ad un esame delle caratteristiche che determinano un vantaggio competitivo di certe strutture a danno di altre. L'indagine su casi specifici può facilitare la ricostruzione delle dinamiche che intervengono nella ricomposizione degli equilibri nei *network* regolativi. In definitiva, il racconto che si tenterà di ricostruire nel corso del presente lavoro è quello che vede una serie di soggetti impegnati nella regolazione locale delle politiche per l'immigrazione, alle prese con esperienze di apprendimento differenti che definiscono diverse modalità di europeizzazione.

1.4. Un approccio antropologico-sistemico allo studio dell'europizzazione.

La letteratura specifica che si concentra sullo studio del fenomeno dell'europizzazione è in forte espansione. Tuttavia il concetto su cui si concentrano gli studiosi non ha ancora raggiunto una sufficiente solidità e chiarezza. Tra le proposte che ho presentato, la definizione di Radaelli del 2003 pare la più completa e la più stimolante.

In ogni caso, i problemi legati all'uso di un concetto così sfaccettato sono subito evidenti quando ci si confronta con il risvolto empirico della ricerca. Nello studio dell'europizzazione emergono infatti molteplici elementi di indagine, di interesse multidisciplinare: dal diritto alla psicologia dell'apprendimento. Per rendere onore a tale apertura teorica, le tecniche d'analisi più opportunamente utilizzabili sono quelle proprie dello studio di caso e dell'osservazione partecipata. Proprio l'utilizzo di questa modalità di studio ha reso però così eterogenea la letteratura del settore. Tuttavia, differenti approcci di carattere più spiccatamente nomotetico paiono, ad ora, inadatti per l'indagine di fenomeni tanto complessi ed articolati.

La soluzione che propongo è quella di non rinunciare a mantenere un elevato grado di complessità teorica, dato che ogni semplificazione implicherebbe una perdita significativa dal punto di vista della comprensione di un fenomeno ancora tutto da decifrare. Astraendo quindi ho deciso di considerare l'europizzazione come una dinamica trasformativa che interviene nei processi di apprendimento individuali ed istituzionali. Per descrivere come l'europizzazione agisce nella strutturazione del campo interattivo entro cui facciamo esperienze, ho proposto di considerare 6 scenari (*scapes*) che ricomprendono differenti elementi esperienziali che possiamo associare alla presenza e all'agire del livello comunitario di regolazione politica. Questi *scapes* creano teatri nei quali facciamo esperienze. Essi hanno effetto sia sull'identità che sulle

pratiche dei soggetti coinvolti. Ciò che apprendiamo, in senso trasformativo, all'interno di questi teatri costituisce una *cognitive legacy*, un patrimonio conoscitivo europeizzato, che segna i nostri discorsi ed il nostro agire. Il valore di questa eredità è interpretabile alla luce dell'uso che di questa viene fatta. Gli effetti dell'utilizzo, all'interno dei processi di regolazione politica territoriale, di questo materiale appreso può variare considerevolmente. In questa fase non credo sia possibile ricorrere ad inopportune generalizzazioni.

Per non cadere in un uso meramente impressionistico del concetto di europeizzazione e per non cedere alla tentazione di interpretare ogni cosa alla luce di questo, è indispensabile dotarsi di una metodologia il più possibile trasparente e lineare. La ricerca sarà qui condotta mediante la comparazione sistematica di una serie di micro studi di caso con l'obiettivo di isolare un buon numero di spunti di riflessione per una maggiore comprensione del fenomeno.

Capitolo 2

I fenomeni migratori nei territori d'Europa.

2.1 Comprendere la migrazione.

Migrare significa dare una risposta coraggiosa alle questioni legate al proprio benessere e a quello della propria famiglia. Una scelta rischiosa che comporta sacrifici. Sono migranti quelle donne e quegli uomini che decidono di separarsi dal proprio contesto socio-culturale, lasciare i luoghi di nascita, allontanarsi dagli affetti. Si intraprende questa strada per varie ragioni. Volendo astrarre, potremmo dire che si migra o per fuggire da qualcosa o per raggiungere qualcosa. Il motore della scelta può essere alle spalle: una guerra, una persecuzione, un evento catastrofico; può essere davanti: il miraggio di un benessere maggiore, opportunità che non si trovano altrove, maggiori libertà, ecc. Seguendo le parole di Bauman (1998), i migranti sono stati spinti da dietro dopo esser stati spiritualmente sradicati da un luogo privo di promesse da una forza di seduzione troppo potente, e spesso troppo misteriosa, per potervi resistere.

Storicamente le migrazioni hanno determinato un continuo mescolarsi di etnie, religioni, culture. Movimenti spontanei, esodi, diaspore e deportazioni, hanno annodato tra loro territori lontani, legati ora da reti invisibili, percorsi imprevedibili e possibili tra razze e culture. Gli

orientamenti dei flussi migratori hanno subito nel tempo numerose trasformazioni. Negli ultimi secoli, con l'affermarsi del liberismo e dell'economia capitalistica, le migrazioni sono divenute una componente essenziale nel determinare riequilibri economici e possibilità di crescita sostenuta. Il mercato del lavoro è divenuto il terreno sul quale si regolano buona parte dei meccanismi che determinano le migrazioni, in particolare quelle di tipo economico. Gli spostamenti di massa dalle campagne verso i centri urbani, dalle regioni rurali verso quelle industrializzate e, ancora, dai paesi arretrati dal punto di vista economico verso quelli più sviluppati, in questo modo, nel tempo, la domanda e l'offerta di lavoro hanno guidato dinamiche che hanno inciso profondamente sulle sorti individuali e collettive delle popolazioni interessate.

La migrazione di cui mi occuperò in questo lavoro è l'immigrazione internazionale, ovvero quella che riguarda tutte le persone che vivono al di fuori del paese d'origine: persone senza diritti di cittadinanza nei paesi che li ospitano. La regolazione dell'immigrazione internazionale pone una serie di problemi di carattere politico del tutto peculiari. Alle questioni di tipo socio-economico si aggiungono infatti quelle giuridiche e amministrative relative allo *status* degli stranieri sul suolo nazionale.

Il diritto a trasferirsi è riconosciuto in tutto il mondo da più di mezzo secolo, da quando cioè fu adottata la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. L'articolo 13 prevede infatti che ognuno abbia il diritto alla libertà di spostarsi e risiedere entro i confini di ogni Stato ed ognuno abbia il diritto di lasciare ogni paese, compreso il proprio, come anche di farvi ritorno. Gli organismi internazionali più sensibili al tema, tra i quali *United Nations*, *International Organization for Migration*, *International Labour Organization*, costantemente ribadiscono e riaffermano la valenza positiva del fenomeno migratorio. Esso facilita lo scambio di conoscenze e di competenze e contribuisce all'arricchimento culturale delle società coinvolte. Tuttavia, questioni legate al crescente timore di attacchi

terroristici e, prima ancora, delle conseguenze negative dell'immigrazione sulla sostenibilità di regimi di *welfare* inclusivi, che sappiano provvedere tanto alle necessità degli autoctoni quanto a quelli stranieri senza diluire le risorse in un più ampio bacino di soggetti bisognosi, ha condotto verso un atteggiamento diffuso e radicato di diffidenza verso l'apertura indiscriminata dei confini nazionali.

Il fenomeno, per il suo carattere transnazionale, non può non interessare da vicino l'Unione Europea. Difatti, l'immigrazione internazionale, è stata inclusa nell'elenco di materie di competenza comunitaria, tramite la firma del Trattato di Amsterdam nel 2 ottobre 1997. Sono molte le implicazioni nella regolazione di un simile fenomeno multi-dimensionale; esso infatti può essere affrontato da differenti angolature, quali: 1) il mercato del lavoro; 2) il ricongiungimento familiare; 3) la sicurezza; 4) la lotta all'immigrazione clandestina; 5) il commercio; 6) i diritti dei migranti; 7) la salute e sistemi di previdenza; 8) l'integrazione e il dialogo culturale; 9) lo sviluppo economico. Gli effetti della comunitarizzazione della materia hanno prodotto sviluppi diseguali nei diversi ambiti proposti, con diversi effetti in termini di europeizzazione.

Tentare di comprendere affondo l'immigrazione internazionale non è certo semplice. Le possibili letture sono molte e gli argomenti da trattare eccessivamente vasti. Per questo motivo non sarà possibile in questa sede approfondire il tema nella sua complessità. Nel presente capitolo, cercherò pertanto di concentrare l'attenzione sulla migrazione economica, a partire da quei riferimenti statistici e teorici necessari per la comprensione delle differenti dimensioni di rilevanza politica che il fenomeno viene ad assumere nei processi regolativi europei.

Leggendo il *World Migration Report* redatto nel 2003 dall'*International Organization for Migration*, si apprende come, nell'anno 2000, gli immigrati censiti in tutto il pianeta fossero 175 milioni. Secondo le stime

realizzate dallo stesso ente, nel 2050 questa cifra è destinata a salire in maniera consistente: l'incremento sarà di 55 milioni di unità. Il *trend* pare rispettato, se si considerano i più recenti dati: attualmente, le persone che vivono al di fuori dei confini del loro paese di nascita sono 192 milioni. Ciò significa che, nel mondo, 3 persone su 100 sono migranti e il loro numero cresce ogni anno circa del 2,5%.

Non a caso quindi, con grande celerità, il fenomeno migratorio si è imposto sulla scena mondiale quale argomento di dibattito politico. I dati qui riportati giustificano appieno il largo interesse che la materia sta ricevendo nella letteratura socio-economica degli ultimi anni. Infatti, se negli anni settanta, l'immigrazione internazionale era argomento di secondaria rilevanza per molti governi, il cui intervento era generalmente limitato alla regolazione amministrativa e al controllo dei confini esterni, negli ultimi decenni, il numero di paesi che hanno deciso di dotarsi di politiche di controllo e di gestione dei flussi migratori è progressivamente cresciuto.

Tuttavia, questi dati non ci dicono molto sulla sostanza del fenomeno: all'interno della categoria immigrato includiamo una molteplicità di fattispecie assai differenti. Le possibili stratificazioni della popolazione in esame si conformano, ad esempio, sulle seguenti variabili: 1) il genere; 2) l'età; 3) il livello di istruzione; 4) l'appartenenza etnica e religiosa; 5) il luogo di origine; 6) il luogo di destinazione; 7) i motivi dello spostamento; 8) le previsioni di durata del soggiorno nel paese ospitante; 9) il canale utilizzato per lo spostamento; 10) lo *status* giuridico nel paese ospitante. Le storie, i racconti, i percorsi che contraddistinguono le esperienze di ogni migrante compongono un mosaico sfaccettato ed eterogeneo, troppo spesso annientato dallo sguardo superficiale che crea stereotipi ed alimenta false verità. Trattare la questione come se esistesse un unico prototipo di migrante sarebbe quindi del tutto inadatto all'analisi del problema. Tuttavia, data la portata del fenomeno, la sua natura sfuggente

e l'assenza di strutture statistiche armonicamente funzionanti a livello planetario, è difficile ricostruire in modo nitido l'intricata configurazione della popolazione mondiale di migranti.

Una buona base documentale la troviamo, naturalmente, presso le Nazioni Unite, Dipartimento di affari economici e sociali. Nel *World Migrant Stock: the 2005 Revision Population Database* del 2006 sono presenti alcuni dati di carattere generale.

Entrando tra le pieghe di questo fenomeno sfaccettato, ci si accorge che la popolazione mondiale di migranti si compone in maniera quasi paritaria di uomini e di donne: nel 2005, il 49,6% del totale è di genere femminile. Nel 1960, la percentuale di donne migranti sul totale era invece del 46,8%. L'immigrazione femminile aumenta di continuo e progressivamente si diversifica, andando a coprire una fascia di categorie sempre più ampia che differiscono dai classici motivi di ricongiungimento familiare: immigrazione economica, immigrazione a seguito di catastrofi, immigrazione per motivi politici, immigrazione come conseguenza di conflitti armati, immigrazione irregolare, asilo. Da un punto di vista politico questo dato deve essere tenuto debitamente in conto, in particolare in considerazione del fatto che le donne migranti costituiscono la categoria più vulnerabile in assoluto, poiché sono oggetto di una doppia discriminazione basata e sull'origine etnica e sul sesso.

Proseguendo, le distribuzioni in base all'età variano considerevolmente da caso a caso. Scorrendo le tabelle di dati offerte dalle Nazioni Unite nel *Demographic Yearbook Special Census Topics*, che riporta dati pubblicati il 27 marzo 2006, si nota una generale conformazione a campana con picchi relativi alle classi d'età che vanno dai 30 ai 40 anni. Mantenendo la disaggregazione di genere si evidenzia come il numero di donne tendenzialmente superi quello dei maschi per classi d'età superiori ai 40 anni, indice di una loro maggiore longevità.

Un'altra opportuna specificazione da fare è quella relativa all'incidenza del numero di rifugiati sul fenomeno complessivo. Quello di rifugiato è uno *status* riconosciuto, secondo il diritto internazionale, si veda l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951, a chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. Nella lettura storica dei dati a riguardo si nota un percorso parabolico che raggiunge il suo massimo a cavallo tra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso. La percentuale di rifugiati sul totale degli immigrati è attualmente pari a 7,1%. Solo 17 anni fa la proporzione era significativamente diversa. Infatti, se nel 1960 solo il 2,9% degli immigrati era riconosciuto come rifugiato, nel 1990 la percentuale era dell'11,9%. Questo *trend* può lasciare supporre che siano progressivamente venute meno le tragiche circostanze che inducevano in passato le autorità dei paesi ospitanti a riconoscere così frequentemente il diritto d'asilo. In realtà, nella diminuzione del numero di rifugiati ha inciso pesantemente la svolta restrittiva che ha caratterizzato le politiche migratorie di tutti i paesi più industrializzati negli ultimi anni.

Tenendo in considerazione il paese di origine e di destinazione, la quasi totale generalità dei flussi si orienta a partire dai cosiddetti Paesi in via di sviluppo verso i Paesi a sviluppo avanzato. Esiste, recita il Dossier Statistico Immigrazione 2004 realizzato da Caritas/Migrantes, un campo magnetico, con una forte attrazione suscitata dai Paesi della prosperità e del benessere economico sui Paesi più poveri del mondo. Un migrante su cinque, ad esempio, vive negli Stati Uniti d'America. In realtà però, il flusso di migranti da Paesi in via di sviluppo verso altri Paesi in via di sviluppo, che definisce il *pattern South-to-South*, è quantitativamente pari a quello *South-to-Nord*, generalmente più considerato (*United Nation, General Assembly* del 18 maggio 2006).

I paesi maggiormente interessati dalla migrazione internazionale sono, in ogni caso, gli Stati Uniti d'America (nel 2000 gli immigrati residenti sul suolo statunitense erano ben 35 milioni), seguiti dalla Federazione Russa, con 13 milioni, e dalla Germania (7 milioni). L'Italia si colloca al ventesimo posto in questa particolare statistica. Osservando poi gli sviluppi negli ultimi 15 anni si nota come le uniche aree in cui si è assistito ad una crescita del valore netto di immigrazione (quindi il totale degli immigrati meno quello degli emigrati) sono Nord America, Europa ed Oceania. In particolare, dal 1990 al 2000 (*International Migration Report 2002*) il numero di immigrati nel Nord America è cresciuto del 45%, in Europa del 15% e in Oceania (ma con valori assoluti assai inferiori) del 22%.

Riguardo al titolo di studio, si può affermare che metà dei nuovi ingressi che hanno interessato i Paesi OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) dal 1990 a oggi è altamente istruito, ovvero dispone di un titolo di studio di tipo universitario o equivalente. Tra questi immigrati *highly-skilled*, il 60% proviene da Paesi in via di sviluppo, mentre la restante parte riguarda flussi *North-to-North*. Tutto questo ha notevoli effetti sul fenomeno di *brain drain* cui sono soggette le comunità a più alto tasso di emigrazione. Un problema molto serio, legato all'emorragia di forza lavoro giovane che si viene a creare in quei paesi i quali si trovano così senza il capitale umano necessario per ogni prospettiva di sviluppo economico e sociale. Il tema sarà affrontato in seguito (si veda paragrafo 4.3) in relazione al dibattito sul co-sviluppo.

2.2 Alcuni dati: Europa, Italia, Veneto e Trentino.

Si stima che, alla fine del 2004, la popolazione straniera regolarmente residente nei territori dell'Unione Europea ammontasse a 26 milioni di persone, di poco sopra il 5% del totale degli abitanti. Di questi, solo 2 milioni soggiornavano in uno dei 10 paesi entrati a far parte dell'Unione il 1° maggio 2004. Il restante 90% si trovava nella Vecchia Europa, l'UE 15.

Sono valori che non hanno subito clamorose variazioni nell'ultimo quadriennio: gli unici casi di incremento significativo hanno riguardato il Portogallo e, in particolar modo, la Spagna che, anche per effetto della regolarizzazione del 2005, ha visto triplicare il proprio numero di residenti stranieri.

Parlando di flussi, è sempre la Spagna a registrare i livelli più alti, seguita da Polonia, Austria e Belgio. Nelle rimanenti aree europee, i tassi di crescita annuali della popolazione straniera residente sono stati nulli, se non addirittura in ribasso.

Dal rapporto OECD sulle migrazioni internazionali del 2004 si apprende che, tra gli immigrati giunti in Europa, solo una minoranza si è mossa per motivi di lavoro. I dati si riferiscono ai soli permessi di soggiorno di lunga durata: sono quindi esclusi gli ingressi temporanei concessi ai lavoratori stagionali o agli studenti. Soltanto nei casi di Danimarca e Portogallo i migranti in cerca di lavoro superavano il 40% del totale degli ingressi. In Francia, ad esempio, i permessi per motivi di lavoro sono stati pari al 12%, mentre 65 nuovi arrivati su 100 lo hanno fatto per ricongiungimento familiare. Nel Regno Unito, i ricongiungimenti sono stati il 18% contro un 35% relativo ai permessi per lavoro. In Olanda, invece, è molto alta la quota di ingressi per asilo o protezione umanitaria. Nel Dossier Caritas/Migrantes 2006 viene data un'interpretazione, che credo condivisibile, allo strano panorama così configurato. La composizione dei flussi varia considerevolmente in relazione alle diverse politiche e normative dei paesi membri. Buona parte degli immigrati, si afferma, giunge anche, se non soprattutto, per lavorare, ma sono spesso spinti da norme restrittive ad entrare con altri *escamotages* o, addirittura, illegalmente.

Gettando uno sguardo sui Paesi d'origine della popolazione straniera in arrivo nell'Unione Europea, si notano nuovamente significative differenze da Stato membro a Stato membro: in Francia il 60% degli immigrati

proviene dalle ex-colonie del Nord Africa; in Germania il gruppo principale è costituito dai polacchi, seguiti da turchi e russi; in Austria giungono i serbi e i montenegrini; in Spagna i rumeni hanno superato i marocchini nel numero di nuovi ingressi; nei paesi dell'Est è invece forte la componente di origine ucraina. Nel complesso il 60% degli immigrati nell'UE è di origine europea, dei quali circa la metà proviene da altri paesi membri. Il 15% sono africani, l'11% asiatici e il 7% latinoamericani.

Sebbene tradizionalmente gli studi e le politiche del settore abbiano dato per scontato che la popolazione straniera residente nei territori dei vari Stati dell'Unione fosse modellata sullo schema delle poche comunità, piuttosto numerose e ben organizzate, i più recenti *trend* sembrerebbero non confermare questa ipotesi. Soprattutto nelle grandi metropoli, lo scenario appare ben diverso. Accanto ai gruppi consolidatisi nel corso degli anni per effetto di flussi considerevoli e costanti di ingressi, si formano una vasta gamma di comunità nazionali, alcune anche piccole o piccolissime, ma connesse tra loro da reti transnazionali fondate non solo sul paese d'origine, ma anche su fattori religiosi, linguistici o di collocazione sul mercato del lavoro, questa è la tesi di Steven Vertovec (2006). Questa nuova super-diversità, questa complessità senza precedenti, richiede nuove forme di regolazione e nuovi criteri di rappresentanza su cui impostare pratiche di *governance* che non ragionino più solo in termini di paese di origine.

Per ciò che concerne l'Italia, la situazione è ancora molto fluida. A fronte dei numerosi arrivi che quotidianamente interessano il nostro territorio, è ancora forte l'immagine degli italiani costretti ad emigrare per cercare fortuna. Le trasformazioni che il passaggio da paese di emigrazione a meta di immigrazione sta comportando una serie di ripercussioni sugli atteggiamenti dell'opinione pubblica come anche dei

legislatori. Le ricerche condotte nel 2005 sul decreto flussi offrono alcuni elementi di riflessione.

Due anni fa, le quote fissate per l'ingresso di cittadini neo-comunitari erano per ben 79.500 unità. Le domande giunte dall'Est sono state tuttavia di molto inferiori: 44.096. Il maggior numero di richieste è giunto dalla Polonia, seguita dalla Slovacchia e dalla Repubblica Ceca. Di questi ingressi, il 26% ha riguardato lavoratori non stagionali, inseriti per un terzo nel settore domestico, mentre la rimanente parte ha svolto lavori stagionali nel settore agricolo e, in misura molto minore, in quello turistico.

Le quote per lavoratori extracomunitari a carattere stagionale sono state fissate a 45.000 unità. Anche in questo caso le domande presentate sono state inferiori al numero di posti assegnati: in totale 37.837.

Discorso opposto riguarda le domande di lavoro non stagionale relative ai cittadini non comunitari. Le quote in questo caso fissate erano per 54.500 unità di cui 26.600 tenute a disposizione del livello centrale e da destinarsi a cittadini di paesi convenzionati, lavoratori autonomi, dirigenti e personale altamente qualificato e immigrati di origine italiana. Le restanti 27.900 quote sono state assegnate alle Regioni e alle Province Autonome per soddisfare le richieste provenienti da aziende e famiglie. Tuttavia le domande presentate sono state addirittura 123.567 e il loro numero effettivo potrebbe essere ben maggiore, anche tre volte superiore, secondo le stime dell'editoriale "Stranieri in Italia" 2005. Ciò naturalmente ha comportato il rifiuto di almeno 100.000 domande.

Come fa giustamente notare il Dossier Statistico Caritas/Migrantes 2006, il dato si tradurrebbe in una probabile presenza di circa 100.000 stranieri irregolari nel territorio italiano. Infatti, bisogna pensare che buona parte delle domande presentate riguardava cittadini extracomunitari già residenti in Italia, in attesa di regolarizzazione per poter tornare al loro paese d'origine e fare così richiesta del necessario visto

d'ingresso. Percorsi tortuosi, e discrepanze tra previsioni e fabbisogni reali che lasciano ampio spazio alle critiche circa la politica per l'immigrazione italiana.

Tra le richieste avanzate dall'economia reale del Paese troviamo al primo posto quelle destinate all'assunzione di collaboratori familiari, assorbenti il 44% del totale delle domande e, al secondo posto, quelle rivolte all'industria e al settore edile.

Esaminando invece i dati relativi ai visti concessi per l'inserimento in Italia, presenti nell'archivio visti del Ministero degli Esteri, rileviamo, anche nel nostro paese, il primato del ricongiungimento familiare, con il 40% del totale, quale motivazione maggiormente ricorrente per il rilascio del visto. Dal 1991 le presenze in Italia di stranieri per motivi di ricongiungimento familiare sono passate da 92.000 a 664.000, un fenomeno in crescita costante che ha contribuito ad appianare le differenze di genere prima registrate nella popolazione di immigrati: nel 1991 le donne erano il 40% del totale, nel 2005 erano il 50%. Al secondo posto nella classifica dei visti per l'inserimento, 5 punti percentuali in meno rispetto a quelli motivati dal ricongiungimento familiare, troviamo quelli assegnati per motivi di lavoro a carattere subordinato; al terzo posti i visti per motivi di studio, generale e universitario.

Anche in questo caso ci sono alcune opportune distinzioni da fare. Molto interessante la scomposizione per paese di origine: tra i rumeni, ben l'80% ha fatto domanda per motivi di lavoro, tra gli albanesi solo il 22%, mentre il 63,5% di loro ha ottenuto il visto per il ricongiungimento familiare. Leggendo i dati relativi alle varie tipologie di visti d'inserimento si notano infatti diversi primati nazionali: dagli Stati Uniti d'America giungono il maggior numero di extra-comunitari per motivi di studio; dall'India quelli per motivi religiosi.

Nel totale le comunità di stranieri più popolose in Italia sono quelle: rumena, marocchina, ucraina, moldava, albanese e cinese. Dall'Europa

proviene il 48,8% dei titolari di permesso di soggiorno; gli africani sono il 23,1%, gli asiatici ancora meno, il 17,4%, gli americani il 10,6 (dei quali l'87% di origine latinoamericana) e, infine, dall'Oceania provengono 2.374 soggiornanti, pari allo 0,1% del totale (fonte Ministero degli Interni, 31 dicembre 2005).

Il fenomeno migratorio riguarda tutto il territorio nazionale ma in particolare il Nord Italia, dove si riunisce il 61% della popolazione straniera, e le aree metropolitane. Le regioni che ospitano il maggior numero di stranieri extra-comunitari sono nell'ordine la Lombardia, il Lazio, il Veneto e l'Emilia Romagna. Le province maggiormente interessate dal fenomeno migratorio sono: Roma, Milano, Torino, Brescia e Bologna, seguite da quattro province venete: Verona, Padova, Venezia e Treviso.

Nella Provincia Autonoma di Trento, alla fine del 2005, risiedevano regolarmente 31.573 stranieri. Dal 2000, il loro numero si è più che raddoppiato. La componente percentuale di minori è pari al 24%, maggiore sia rispetto alla media italiana (19%) sia rispetto a quella del Nord-Est (22%). L'incidenza dei nati stranieri è del 13,1% sul totale delle nascite. Ciò ha portato ad un notevole aumento della presenza straniera nel sistema scolastico provinciale: il 7,1% degli alunni fino alla scuola secondaria è di origine non italiana.

Il Rapporto sugli indici di inserimento territoriale, promosso dall'ONC-CNEL (Organismo nazionale di coordinamento delle politiche locali di integrazione sociale dei cittadini immigrati) ha premiato il Trentino, nominando la Provincia di Trento realtà territoriale nella quale gli immigrati possono integrarsi meglio. Questa affermazione tiene conto di quattro dimensioni: 1) la capacità di "calamitare" sul proprio territorio la popolazione immigrata presente a livello nazionale; 2) il grado di policentrismo, ossia la varietà dei portati culturali presenti all'interno della popolazione immigrata; 3) il grado di stabilità della permanenza e di

inserimento sociale della popolazione; 4) il grado e la qualità dell'apporto occupazionale degli immigrati all'interno del mercato lavorativo.

Il quinto Rapporto Annuale sull'immigrazione, realizzato dal Cinformi (il Centro informativo per l'immigrazione) descrive in maniera dettagliata le caratteristiche della popolazione straniera in Trentino. Da lì si apprende, per esempio, che il numero di donne immigrate è pari al 49,6% sul totale dei residenti non italiani; 2 occupati stranieri su 5 sono donne. I motivi del soggiorno sono per la maggior parte (il 60%) legati al lavoro, oppure al ricongiungimento familiare (il 34%). Il collocamento della manodopera immigrata riguarda in modo preminente il terziario, in particolare l'ambito della cura domestica, e l'agricoltura: meno del 20% degli occupati stranieri presta servizio nel comparto industriale.

La distribuzione territoriale del fenomeno è tutt'altro che uniforme. L'incidenza straniera maggiore è in Val di Non. Lì il 7,7% della popolazione è immigrata. La percentuale minore si registra nel comprensorio ladino di Fassa con il 2,9%. In media il rapporto tra stranieri e italiani nella Provincia di Trento è di 6 su 100.

Alla fine del 2005 la popolazione extracomunitaria costituiva il 91,8% sul totale degli stranieri residenti. Tra questi, 58,5% proveniva dall'Europa centro-orientale, il 21,3% dal Maghreb, l'8,6% dall'Asia e l'8,4% dall'America centro meridionale. La comunità albanese è la più rappresentata all'interno della popolazione dei non comunitari: infatti, il 16% degli stranieri viene, infatti, dall'Albania. Seguono, molto ravvicinati, marocchini, rumeni, macedoni, serbi e montenegrini, tunisini e ucraini. Da rilevare, infine, come il 70% dei lavoratori stagionali immigrati sia di origine rumena.

Venendo ora più specificatamente al contesto Veneto, possiamo dire che alla fine del 2005 i permessi di soggiorno distribuiti nel territorio regionale ammontavano a 252.012 unità, 27.000 in più rispetto all'anno

precedente. Calcolando la presenza di minori la cifra è destinata a salire del 23%, oltrepassando quota 300.000.

L'insieme degli stranieri si distribuisce in maniera diseguale all'interno delle sette province. Le aree a maggior presenza di immigrati sono quelle più produttive e sviluppate che si fanno promotrici di una domanda di forza lavoro significativa. Affianco a ciò, i poli di attrazione più importanti si sono creati laddove alla domanda di lavoro si è riscontrata un'adeguata offerta alloggiativa. I due aspetti sono infatti strettamente correlati, poiché l'abitazione condiziona la ricerca di lavoro e viceversa. In definitiva, la maggiore concentrazione di immigrati si realizza nei centri urbani, dove è forte la richiesta di collaboratori domestici, e nella fascia pedemontana fortemente industrializzata.

Questa particolare conformazione territoriale si manifesta anche nell'analisi delle differenze di genere. Nelle aree caratterizzate da una domanda di lavoro relativa alle attività domestiche e di cura la presenza femminile è più significativa. E' questo il caso delle province di Belluno e Padova, mentre nelle zone produttive di Vicenza e Treviso la maggiore presenza maschile è netta.

Il Rapporto 2005 dell'Immigrazione in Veneto ad opera dell'Osservatorio Regionale, afferma che l'ingresso della popolazione straniera in Veneto continua ad essere prevalentemente connesso alla ricerca di lavoro e l'inserimento lavorativo rappresenta la dimensione fondamentale dei processi di stabilizzazione di questa popolazione. La modalità di inserimento nel mercato del lavoro più seguita dagli immigrati nel Veneto è quella del lavoro dipendente ma ci sono importanti differenze a seconda delle diverse etnie e della loro caratteristica propensione all'imprenditoria.

A tal proposito, la comunità straniera più estesa è la marocchina, seguita dalla rumena, in forte espansione, da quella albanese, serba e montenegrina, cinese e macedone. Molto rappresentata, quindi, l'area dell'ex-Jugoslavia e balcanica in generale. Nel Rapporto si evidenzia come

la componente cattolica dell'Est Europa, quantitativamente maggioritaria, si connatura per una propensione verso il lavoro di tipo subordinato, in particolare nella piccola impresa, nel settore metalmeccanico, edile e dei servizi. Diversamente, le comunità non cattoliche, provenienti dal Nord Africa e dell'Asia, dimostrano una forte spinta verso il lavoro autonomo. I campi di maggiore interesse sono la ristorazione, l'artigianato e il piccolo commercio. Tale fenomeno, che porta alla memoria i contributi fondamentali di Max Weber (1905), assume contorni quasi paradossali nel contesto veneto. L'etica del lavoro veneta, di forte ispirazione *middle*-europea orientata all'autonomia e all'affermazione di sé attraverso il proprio lavoro, si fonde, infatti, con il radicamento profondo nella morale cattolica: ne deriva che ciò che avvicina i veneti agli immigrati sul piano religioso, allontana su quello etico-professionale e viceversa, in una sorta di mutua compensazione.

In generale, ben l'88% dei residenti stranieri maschi ha avuto un'occupazione nell'anno 2005. Lo stesso vale per il 46,3% delle immigrate. Anche in questo caso il dato è soggetto ad una certa variabilità. Nelle comunità dell'Est Europa e dell'Asia, la percentuale di donne lavoratrici sale di molto, contrariamente a quanto accade in quelle africane, in particolare di religione islamica.

Tabella 2. Schema comparativo, dati sull'immigrazione.

	Unione Europea	Italia	Trentino	Veneto
Numero di immigrati soggiornanti	20.500.000	2.670.514	31.573	309.974
Incidenza sulla popolazione complessiva	4,16%	4,57%	6,43%	6,59%
% donne sul totale degli stranieri	54%	48,9%	49,6%	45,8%
Tre comunità di immigrati più estese	turca marocchina indiana	marocchina albanese romena	albanese marocchina romena	marocchina romena albanese

Fonte: elaborazione personale su dati Dossier Statistico Caritas/Migrantes (2004, 2005, 2006), Rapporto dell'Immigrazione in Veneto (2005), Rapporto Annuale sull'Immigrazione Trentino (2005), Eurostat (2006) e Parlamento Europeo (2006).

2.3 Migrazione, tra globalizzazione e demografia.

Lo *slogan* scelto per la XV edizione del Dossier Statistico Immigrazione della Caritas/Migrantes nel 2005 fu: "immigrazione è globalizzazione". Ciò per indicare che esistono strette interrelazioni tra i due processi. Gli spostamenti dei migranti si sono modificati qualitativamente ed accresciuti quantitativamente nel corso della recente rivoluzione industriale che prende il nome di globalizzazione.

Definendo le dimensioni essenziali del processo di globalizzazione, si è soliti riferirsi a tre principali fattori: 1) l'allargamento degli spazi di scambio economico, dovuto alla presenza sul mercato di più paesi; 2) l'articolazione a livello mondiale dell'organizzazione delle funzioni aziendali di ricerca, produzione, approvvigionamento e vendita; 3) la crescita degli scambi dovuta alla deregolamentazione neoliberista.

C'è grande dibattito, anche politico, circa le interpretazioni da dare alla globalizzazione, alle sue cause ed i suoi effetti. Non voglio qui entrare nel merito della questione, essendo sufficiente rintracciare alcuni elementi di riflessione significativi. In particolare vorrei soffermarmi su tre aspetti: 1) il liberismo economico; 2) i nuovi media e mezzi di trasporto; 3) la

globalizzazione dal basso, ovvero le migrazioni quale componente essenziale del processo.

L'accresciuta interconnessione tra le differenti realtà territoriali produce un tessuto comune sul quale il mercato globale può agire quale potente regolatore. La diffusione dei modelli produttivi di tipo industriale, e post-industriale, come anche l'omogeneizzazione dei gusti a livello planetario, sono aspetti del medesimo processo all'interno del quale l'occidente esercita la propria egemonia. Questa standardizzazione culturale, pur con tutti gli aspetti negativi ad essa collegabili, ha l'effetto di ridurre le barriere e i vincoli che in precedenza agivano quali ostacoli al movimento.

Sostiene Appadurai (2005) l'impossibilità di giungere ad una rappresentazione della globalizzazione, tramite l'utilizzo di termini derivanti dalle concezioni classiche di Stato e mercato. Particolare è l'esempio del capitale finanziario, che è più veloce, si moltiplica più in fretta, e penetra nelle economie nazionali in profondità. Dato, inoltre, il tenue legame che intercorre oggi tra capitali finanziari e produzione industriale, questi ultimi paiono un cavallo privo di fantino strutturale.

I misteriosi spostamenti del capitale finanziario avvengono parallelamente ai nuovi tipi di migrazione. Infatti, i processi di delocalizzazione di capitali e produzioni hanno disaggregato e riaggregato i territori sulla base del principio del profitto individuale, transcendendo i limiti culturali e scavalcando i confini geo-politici, in cerca di margini di guadagno crescenti. Allo stesso modo, le persone migrano per cogliere le opportunità offerte dai disequilibri economici che interessano le economie occidentali, per colmare cioè le richieste di manodopera che i sistemi interni non riuscirebbero altrimenti a soddisfare.

Alietti e Padovan (2005) sottolineano la vitale funzione svolta dai lavoratori immigrati all'interno del mondo capitalistico. Essi rappresentano un esercito industriale di riserva la cui presenza concorre alla fissazione di standard salariali più bassi e condizioni di lavoro peggiori. In più,

mediante la creazione di una divisione tra immigrati e lavoratori autoctoni secondo linee nazionali e razziali e con l'offerta di miglior *status* ai lavoratori autoctoni, è possibile dare a gran parte della classe lavoratrice la coscienza, o l'illusione, di appartenere a un'aristocrazia operaia. Ciò è conforme ai meccanismi teorizzati nel 1979 da Micheal Piore nella descrizione della gerarchia occupazionale: nelle società ad economia avanzata esistono lavori dequalificati e poco retribuiti che costituiscono il fondo di una scala alla cui cima troviamo i lavori ad elevato prestigio sociale e ad alta remunerazione. I cittadini nati e cresciuti in questo contesto ambiranno a raggiungere i posti più in alto nella scala occupazionale. Questa tendenza provoca la cosiddetta inflazione strutturale dei salari: i datori devono aumentare la retribuzione prevista per le mansioni a basso profilo, per attirare una forza lavoro riluttante a ricoprirle. Ciò comporta un contestuale aumento dei salari lungo tutta la gerarchia occupazionale, con effetti estremamente pesanti sul fronte dei costi per l'impresa. L'unica risorsa alternativa per i datori di lavoro è costituita allora da quei lavoratori per i quali le considerazioni legate allo *status* o al prestigio sociale passano in secondo piano di fronte all'immediata necessità di guadagnare denaro. I lavoratori immigrati all'inizio della propria esperienza migratoria sono spinti dalla necessità di garantirsi un'occupazione formalizzata, o formalizzabile, per regolarizzare la propria posizione giuridica. Il salto di qualità in termini di *status* nel passaggio dalla clandestinità al soggiorno regolarizzato è una molla più che sufficiente per decidere di occupare i posti sul fondo della gerarchia occupazionale.

Oltre a ciò, tuttavia, si deve tenere presente anche un altro tipo di immigrazione economica: l'immigrazione scelta, *highly skilled*, che viene impiegata per supplire alle carenze di offerta di lavoro qualificata, causata da un disallineamento tra sistema formativo e scolastico e necessità del settore economico.

Queste migrazioni, al contempo elitarie e proletarie, creano tensioni inedite tra identità locali ospitanti e le origini, la residenza e le aspirazioni di molti migranti nel mercato mondiale del lavoro. Il tutto esita in un sistema fatto di frontiere finanziarie permeabili e identità mobili (Appadurai, 2005). Queste macro dinamiche, che sfuggono al controllo degli Stati nazionali e che, in generale, sono difficilmente regolabili dal punto di vista politico necessitano di trovare arene adeguate (Montanari e Ungaro, 2002).

Infatti, le conseguenze di questo sistema economico globalizzato ricadono pesantemente sui sistemi politici e sociali nei vari livelli nazionali e sub-nazionali. La domanda da porsi è: quali sono le strutture di *governance* deputate alla gestione di tali tematiche? A tale proposito si nota l'assenza di istituzioni realmente operanti a livello mondiale. Anche in questo caso emerge l'importanza del sistema comunitario di regolazione politica, quale concreto esempio di risposta alle esigenze di regolazione politica di fenomeni trans-nazionali. L'accordo di Schengen del 1985 e l'Atto Unico Europeo del 1986 sono due capitoli fondamentali del percorso europeo verso la creazione di un sistema di libera circolazione che potesse offrire opportune modalità di regolazione e controllo.

La rivoluzione industriale e culturale prodotta dalla globalizzazione è caratterizzata dall'evoluzione tecnologica dei sistemi di trasporto e comunicazione. Lo sviluppo prodigioso della società dell'informazione ha dato un impulso del tutto nuovo al modo di pensare il mondo. Gli effetti di questa rivoluzione comportano distorsioni spazio temporali che modificano l'idea di mobilità, intesa quale "capacità di usare il tempo per annullare la limitazione dello spazio" (Bauman 1998). Da una parte, lo spazio perde importanza, poiché l'attraversamento di ogni distanza è istantaneo. Questa esperienza è ciò che Baudrillard (1984) descriveva come iper-realtà, ovvero come possibile *continuum* tra reale e virtuale. Dall'altra, il

tempo si svuota, non accade mai nulla, il presente si reitera e i ritmi vengono scanditi dal tempo virtuale come quello della televisione.

Queste nuove condizioni, agevolano gli spostamenti di merci, persone e capitali e con loro anche di idee, stili di vita, atteggiamenti. Il popolo dei viaggiatori, quello che frequenta i non-luoghi (Augé, 1992), che sia quello che dorme in catene alberghiere tipo *Holiday Inn* e attende ai check-in degli aeroporti internazionali, o che sia quello trattenuto in un Centro di Permanenza Temporanea o che abita le *banlieus*, le bidonville e che lavora per McDonald's, entrambe queste diverse facce della migrazione moderna si ritrovano nell'iper-realtà, negli iper-luoghi.

Le attuali tecnologie della comunicazione ritagliano molteplici possibilità di qui e ora. Le reti di affetti, i *network* familiari e i sistemi identitari e relazionali ad essi collegati, possono sostenere distanze prima impensabili. I confini culturali stridono contro l'immediatezza della presenza dell'Altro. Non esistono più luoghi stranieri, e neppure luoghi dove sentirsi a casa propria (Heller, Ferenc, 1992). In questo modo, il sentimento di appartenenza, l'idea stessa di luogo di origine, incorre in rimodulazioni continue dovute al divenire plastico e permeabile dello spazio e del tempo.

La globalizzazione, in questo senso, si presenta come qualcosa di più complesso, di più profondo che non una semplice nuova frontiera dell'economia. Le trasformazioni che produce toccano alla radice il nostro modo di rappresentare la realtà, le nostre vite. Ci impone un presente in cui tutto è precario, tutto è mobile. Il continuo superamento dei limiti dovuti all'eccesso di informazioni, di possibilità, pone al centro la questione dei confini e della loro sostenibilità.

In questo, i migranti costituiscono un aspetto concreto e tangibile del superamento dei confini. Essi rappresentano uno scenario della globalizzazione, l'*etno-scape* di cui parla Appadurai (1996). Essi realizzano una globalizzazione "dal basso", così come la descrivono i curatori del Dossier Caritas/Migrantes del 2005. Chi si sposta, ha potuto confrontare il

suo paese con gli altri, è interessato a migliorare la sua situazione economica, è spinto da nuovi orizzonti sociali, culturali e religiosi, è portatore di un progetto di crescita non solo personale ma anche comunitario. Grazie ai migranti, le opportunità di confronto con il diverso si moltiplicano, si impongono. Le categorie di naturale e di universale si misurano nella presenza della diversità e non dell'identità neutra di un irrealizzabile principio di uguaglianza. Così, l'immigrazione si presenta, rispetto al processo di globalizzazione, con la doppia faccia di effetto e di causa al tempo stesso. Un intreccio che produce tensioni disgreganti e spinte originali e vitali che innervano la post-modernità.

Nelle connessioni tra flussi migratori e globalizzazione dei mercati e delle società post-moderne, giocano un ruolo fondamentale i *trend* demografici delle diverse aree del pianeta. Nel mondo precario e instabile, lacerato da contraddizioni spaventose tra benessere diffuso e miseria, la popolazione cresce costantemente e a ritmi elevati, ma con grandi differenze territoriali.

Alla fine del 2005, la popolazione mondiale era cresciuta dell'6% rispetto a cinque anni prima, toccando quota 6 miliardi e 500 milioni di abitanti. L'85% di questi vive in un paese in via di sviluppo, mentre i restanti 960 milioni rappresentano quella fortunata minoranza dell'umanità che può fruire dei redditi che caratterizzano i paesi a sviluppo avanzato (Dossier Caritas/Migrantes, 2006).

Ben il 60,4% della popolazione complessiva vive in Asia, dove Cina e India, con 1,3 miliardi e 1.1 miliardi di abitanti rispettivamente, guidano la classifica dei paesi più popolosi. Meno di 1 miliardo di persone abitano nel continente africano, il 14% dell'umanità. Seguono le Americhe, 13,8%, e l'Europa, 11,3%, con i suoi 730 milioni di abitanti. A questi si aggiungono i 33 milioni di residenti in Oceania, lo 0,5% del totale.

A livello sub-continentale, L'Unione Europea allargata a 27, con i suoi 485 milioni di cittadini è la quarta area mondiale, dopo Asia Orientale (32,2%), quella Centro Meridionale (23,8%) e l'America Meridionale (8,7%). Segue l'America Settentrionale con il 5,1%.

I paesi con più di 100 milioni di abitanti sono dieci: Cina, India, Stati Uniti, Indonesia, Brasile, Pakistan, Russia, Bangladesh, Giappone e Messico. L'Unione Europea si inserirebbe al terzo posto, se considerata come unico paese. Le metropoli più grandi del pianeta, per effetto della enorme urbanizzazione in corso nei Paesi in via di sviluppo, sono per lo più situate in Asia e nel Sud America. Guida la classifica Tokio, con 35,3 milioni di abitanti, seguita da Città del Messico con 19 milioni di residenti. Parigi era la nona città più popolosa del mondo nel 1975, attualmente nessuna città europea rientra in questa particolare *top-ten*.

Secondo i *trend* ipotizzati dalle Nazioni Unite nel 2004, nel 2050 arriveranno a popolare il pianeta 8,9 miliardi di persone. I 2,4 miliardi di esseri umani in più nasceranno tutti in Paesi in via di sviluppo. Dopo il 2050, fino al 2300, le stime danno una stabilizzazione della popolazione mondiale tra gli 8 e i 9 miliardi di abitanti. Sul rallentamento della crescita demografica nei paesi del Sud del mondo, si ritiene influirà l'assimilazione del modello occidentale di fecondità e, soprattutto, la diffusione dell'Aids. Importante notare come, nello stesso periodo, la popolazione italiana sia destinata a ridursi, passando dai 58 milioni di abitanti nel 2000 a 50 milioni nel 2050, con una popolazione ultrasessantacinquenne addirittura triplicata.

A fronte di tali disequilibri demografici, i dati della *World Bank* nel 2005 indicano come tra i dieci Paesi più ricchi, calcolando i redditi pro capite in dollari misurati in parità di potere d'acquisto, ci siano 2 Paesi Nord americani e 8 Paesi europei, dei quali 5 facenti parte dell'Unione Europea. I 10 Paesi più poveri si trovano tutti nel continente africano. La distanza tra il Paese più ricco, il Lussemburgo, e il più povero, il Burundi, è

enorme: nel primo paese il reddito medio è più del centuplo rispetto al secondo. Il reddito *pro capite* medio nell'UE 27 è pari a 27.143\$, ovvero il 65,2% rispetto a quello statunitense e il 288% rispetto a quello cinese.

Globalmente, la metà della popolazione attiva, che costituita da 3,1 miliardi di persone, delle quali il 40% è di genere femminile, vive sotto la soglia di povertà. Considerando i lavoratori che percepiscono non più di 1\$ come salario giornaliero, notiamo come l'87,5% dei lavoratori sotto la soglia di povertà vive nell'Africa Subsahariana, nell'Asia Orientale e in quella Meridionale.

Come denunciano le stime dell'ILO, per ridurre la disoccupazione globale, l'economia internazionale dovrebbe produrre qualcosa come 43 milioni di nuovi posti di lavoro ogni anno. Le previsioni annunciano però che solo i Paesi a sviluppo avanzato sono destinati a riuscire nel compito di ridurre il tasso della disoccupazione.

Di fronte a questi dati, risultano del tutto evidenti le ragioni economiche che spingono migliaia di lavoratori a spostarsi. Più discutibile è invece la reale necessità di immigrati nelle economie occidentali. Esaminando il caso dell'Unione Europea, Livi Bacci (2004) osserva come i tassi di attività relativamente bassi, specialmente tra le donne, la quota di disoccupazione autoctona che potrebbe essere riassorbita e il trattenimento in attività lavorative della popolazione anziana, basterebbero a soddisfare le richieste di manodopera di una economia in crescita, seppure in presenza di una demografia in declino. Tuttavia, prosegue, nel perdurare delle condizioni strutturali di diminuzione della natalità e aumento delle aspettative di vita, condizioni che non paiono alterate in maniera significativa dall'ingresso dei 12 Paesi dell'Est e Sud Europa, la domanda di immigrazione potrebbe farsi irrinunciabile. In particolare, il riferimento è: 1) all'espandersi della domanda di servizi alla persona, legata all'invecchiamento della popolazione; 2) al diminuire della produttività per effetto dell'incidenza decrescente di giovani rispetto al totale dei

lavoratori; 3) ai limiti strutturali delle politiche di conciliazione tra lavoro e cura familiare nel favorire l'occupabilità delle donne; 4) l'etnicizzazione di certe mansioni a bassa qualifica, nell'edilizia e nell'agricoltura specialmente, che difficilmente potrebbero essere appetibili per la popolazione autoctona.

Per tutte queste ragioni, l'immigrazione viene a configurarsi come un indispensabile fattore per lo sviluppo economico. Politiche adeguate nella gestione di questa risorsa indispensabile saranno un elemento decisivo nel determinare la competitività e la sostenibilità dei sistemi di sviluppo dell'Europa unita.

2.4 Migrazione, sviluppo locale ed inclusione sociale.

Vediamo ora da vicino alcune questioni legate alla presenza di individui, famiglie e comunità di stranieri nei contesti socio-economici ospitanti. La rilevanza di questo tema è assoluta e le riflessioni da proporre molte e complesse. Gli accenni che qui proporrò saranno da intendersi come spunti finalizzati alla comprensione di un ambito di intervento politico di cruciale importanza, nel quale la presenza dell'intervento europeo è sensibile e articolata.

Si è già qui trattato del ruolo svolto dalla presenza di immigrati nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo fissati nelle regioni d'Europa. Per richiamare i vari passaggi, possiamo elencare: 1) contenimento dell'inflazione salariale; 2) riduzione dell'incidenza di popolazione anziana sul totale degli abitanti; 3) copertura di particolari carenze dell'offerta formativa interna; 4) portato di nuove idee e nuove risorse culturali che elevano il potenziale innovativo della società in cui permeano. A ciò vorrei aggiungere altre due argomentazioni che sostengono il valore positivo della presenza di stranieri nei sistemi locali: 1) creazione di nuovi mercati; 2) spinta all'internazionalizzazione delle imprese. Infatti, la presenza di

immigrati, ha creato un aumento dei consumi interni, in particolare relativamente ad alcuni beni e servizi.

In proposito, i segmenti di mercato individuati dal Censis nel 2005 sono tre. 1) Il "*basamento*" (37% del totale), fatto di giovani tra i 25 e 30 anni, giunti in Italia dopo il 2000. La loro capacità di spesa è ridotta e il loro stile di consumo è *basic*, con grande attenzioni ai prezzi. I luoghi del consumo sono gli *hard discount*. 2) Il "*corpo intermedio*" (32% del totale) nel quale si collocano trenta-quarantenni giunti in Italia tra la metà negli anni novanta e la fine del millennio. Sono ben istruiti ed intendono vivere permanentemente in Italia. I livelli di reddito non sono elevati e tendono quindi a mediare tra qualità e prezzo. Svolgono i loro acquisti in grandi centri commerciali o in mercati regionali. All'aumento del reddito disponibile si assiste ad un corrispettivo aumento delle spese familiari concentrati prevalentemente nell'acquisto di prodotti elettronici (televisori e *personal computer*), articoli d'arredamento e nuovi elettrodomestici. 3) L' "*elite*" (31% del totale) formata dalle famiglie che dispongono di redditi più elevati rispetto alla media degli immigrati. Questa categoria riguarda quegli stranieri con un alto livello di inclusione sociale, con lavoro a tempo indeterminato, la famiglia già ricongiunta, e prospettive di soggiorno a lungo termine. Il modello di consumo è evoluto, con comportamenti di spesa selettivi. I prodotti acquistati sono di qualità medio-alta e i luoghi in cui fanno acquisti sono per lo più gli stessi frequentati dagli italiani.

Un'altra categorizzazione possibile è quella attuata dall'Eurisko e riportato da Napoletano (2006) nel corso di uno studio condotto dall'osservatorio *Welcomebank*. In questo caso si fa riferimento a: 1) gli "*ultimi arrivi*" (16%), giovani con lavori precari e poco potere d'acquisto; 2) le "*nuove forze lavoro*", da poco in Italia, mediamente trentenni, vivono con altri immigrati ed hanno un lavoro poco retribuito; 3) le "*casalinghe per sempre*" (14%) hanno raggiunto il coniuge e hanno almeno un figlio, hanno circa 35 anni e sono Nord africane, si occupano della casa e della

famiglia; 4) le "*teleconquistate*" (13%) sono in Italia da 2-5 anni, hanno in media 46 anni e fanno le colf o le badanti, hanno mariti e figli in patria e sono *tv-oriented*, vorrebbero consumare ma risparmiano per la famiglia; 5) gli "*etno-difensivi*" (16%) sono in Italia da molti anni e ci vogliono restare, hanno famiglia e figli, praticano il minor contatto possibile con gli italiani, i loro consumi sono minimi e privilegiano i prezzi più convenienti; 6) i "*consumisti giovani*" (11%) sono in Italia da 8 anni in media e hanno meno di 28 anni, hanno un lavoro o un'attività in proprio, sono *brand-oriented*, consumano molto fuori casa e utilizzano molto i vettori tecnologici di integrazione; 7) gli "*integrati*" (13%) sono in Italia da più di 10 anni, sono istruiti e guadagnano in media 1.168€ al mese, sono ben inseriti e vogliono rimanere in Italia, i loro consumi sono molto simili a quelli degli autoctoni.

Queste interessanti ricerche scoprono in parte il velo di mistero che fino ai tempi più recenti aveva coperto le logiche di consumo degli immigrati che, in precedenza, non venivano considerati un bacino di vendite di un qualche rilievo. Oggi sono in molti a ritenere questo mercato una risorsa significativa. Bisogna però considerare che spesso i più attenti alle esigenze di consumo degli immigrati sono a loro volta stranieri che decidono di mettersi in proprio. Questo crea circoli autoreferenziali che possono portare a forme di isolamento e segregazione comunitaria.

Segnalo, infine, come l'alta propensione marginale al risparmio e il frequente e massiccio ricorso a trasferimenti trans-nazionali di denaro, rendono la popolazione di immigrati una ghiotta opportunità di guadagno per il settore del credito locale. La raccolta di risparmio, la vendita di prodotti quali carte pre-pagate e bancomat, la concessione di credito al consumo, sono attività bancarie che certamente si avvantaggerebbero di una forte penetrazione nel mercato costituito dai lavoratori stranieri. In seguito, l'argomento sarà affrontato con maggiore profondità.

Venendo ora all'internazionalizzazione delle imprese locali, basti dire che l'inserimento strategico di manodopera straniera, spesso altamente istruita, può essere un fattore determinante nel creare i presupposti per una apertura sui mercati internazionali di aziende prima rivolte essenzialmente al mercato interno. I motivi sono molteplici. Per prima cosa, l'arrivo di personale straniero provoca trasformazioni culturali all'interno dell'organizzazione aziendale che possono essere colti per innovare l'atteggiamento verso il diverso, presupposto essenziale per giungere ad interessarsi dei mercati internazionali. Secondariamente, la rete relazionale ed il capitale sociale di conoscenze (linguistiche, giuridiche, tecniche, culturali) proprio del lavoratore straniero possono essere opportunamente utilizzate per ridurre la complessità iniziale nell'inserimento in contesti economici estranei e nuovi. Può accadere poi che, in virtù di effetti di *spillover*, i lavoratori stranieri decidano di mettersi in proprio, magari una volta tornati nel loro paese d'origine. A questo punto, sarà possibile iniziare una fruttuosa collaborazione, sotto forma di *joint-venture* o altro, tra l'imprenditore locale già avviato e il suo ex-dipendente.

Inutile ricordare quanto sia importante, per lo sviluppo delle imprese italiane alle prese con la concorrenza internazionale, riuscire ad aprirsi ai mercati esteri, a cogliere opportunità al di fuori dei contesti di insediamento originario. Naturalmente perché l'immigrazione possa davvero produrre effetti positivi in termini di internazionalizzazione delle imprese, occorre un atteggiamento consapevole e una opportuna gestione delle risorse umane da parte degli imprenditori locali. Proprio per questo, prendere appieno coscienza, da parte della classe imprenditoriale, delle potenzialità insite nei lavoratori che vengono da altri Paesi può essere determinante per ridurre la propensione allo sfruttamento della manodopera immigrata e per elevare le condizioni lavorative cui gli stranieri sono abitualmente costretti.

Esiste un legame molto stretto tra la situazione economica di un territorio e l'inclusione sociale. Il concetto di inclusione, sempre più in voga nella letteratura e nei discorsi politici, presuppone una visione complessiva del mondo economico e di quello sociale, tale da permettere di gettare un ponte tra l'area dell'esclusione e dell'emarginazione e quella dell'integrazione, che ha solide radici nel benessere non solo della singola persona ma anche del territorio in cui vive. Pertanto, i fattori di sviluppo economico sono visti anche come agenti d'inclusione sociale e non è difficile immaginare come pratiche di inclusione possano svolgere un ruolo positivo per la crescita economica e nel creare le condizioni adeguate di benessere diffuso perché lo sviluppo sia sostenibile nel tempo.

La rilevanza di questo tema è assoluta e le riflessioni da proporre molte e complesse. Gli accenni che qui proporrò saranno da intendersi come spunti finalizzati alla comprensione di un ambito di intervento politico di cruciale importanza, nel quale la presenza dell'intervento europeo è sensibile e articolata. Vorrei in proposito citare un passaggio dell'introduzione de "Il sogno europeo" di Rifkin (2004), nel quale ben si comprende l'importanza del contributo europeo nello sviluppo di queste tematiche: "il sogno europeo pone l'accento sulle relazioni comunitarie più che sull'autonomia individuale, sulla diversità culturale più che sull'assimilazione, sulla qualità della vita più che sull'accumulazione di ricchezza, sullo sviluppo sostenibile più che sull'illimitata crescita materiale, sul "gioco profondo" più che sull'incessante fatica, sui diritti umani universali e su quelli di natura più che sui diritti di proprietà, sulla cooperazione globale più che sull'esercizio unilaterale del potere".

In proposito, il concetto di inclusione si presenta come una frontiera molto evoluta di analisi dei contesti territoriali, produttivi e comunitari. La questione ruota intorno all'esigenza di definire una corretta e funzionale modalità d'essere delle società moderne. Sono inclusive quelle società

dove la diversità ha diritto di cittadinanza, diviene componente costitutiva del senso di condivisione con gli altri. Volendo sistematizzare il concetto, direi che l'inclusione è la risposta all'esigenza di trovare un collante, un principio unificatore, alternativo rispetto all'omologazione, all'identità nel senso di identità.

In questo percorso, si legge tutto lo sforzo produttivo che promana dall'instancabile azione dell'integrazione europea, che giunge al motto "uniti nella diversità" che racchiude tanto dibattito e tante tensioni circa il senso da dare al progetto di Europa unita. In più, grande peso hanno avuto, nell'affermazione del concetto di inclusione sociale, i movimenti teorici e politici che hanno con forza contrastato l'ideale neutro della scienza e del pensiero liberale. Il femminismo, le lotte a favore del multiculturalismo e i teorici del decostruzionismo, hanno con forza respinto l'idea di individuo asessuato, neutro, medio, così come ha preso forma nelle argomentazioni degli scienziati moderni, svelando quali logiche di potere essi stessero in realtà trasmettendo. L'esigenza di una uguaglianza sostanziale e non solo formale ha spinto verso il riconoscimento dell'impossibilità e della dannosità di teorie che proponessero l'integrazione del diverso attraverso pratiche di normalizzazione e di standardizzazione.

Per cucire assieme le esigenze di unità, eguaglianza e diversità ha preso forza il paradigma delle pari opportunità. L'uguaglianza non deve essere l'esito a cui tendono i soggetti, ma il presupposto su cui questi esprimono la loro diversità. Diviene così centrale la questione dell'accesso alle risorse, al tempo stesso requisito per raggiungere una condizione di eguaglianza sostanziale e strumento per la lotta all'esclusione sociale. L'accessibilità viene misurata nella possibilità del soggetto di fruire appieno dei servizi e delle opportunità che la società offre. Il risvolto concettuale è molto pratico: non si può dire che una risorsa è accessibile semplicemente perché una norma lo prevede, occorre valutare in concreto la sua

disponibilità per tutti ed evidenziare e abbattere le eventuali barriere riscontrate.

Vicino al concetto di accessibilità troviamo quello di partecipazione. Esso si riferisce al pieno e attivo esercizio dell'individualità soggettiva, che comporta da un lato la praticabilità, e dall'altro il riconoscimento, del personale contributo dato alla collettività.

In questo modo, si intenderà incluso quel soggetto che ha pieno accesso alle risorse ed esprime un alto livello di partecipazione sociale.

Con riferimento agli immigrati, capiamo subito come la situazione reale in cui vivono milioni di persone è assai distante dall'ideale appena tracciato. Nel volume curato da Borghi (2002), la dimensione etnico-razziale è un fattore ricorrente nel determinare elevati rischi di esclusione sociale. La discriminazione attuata sulla base dei luoghi di origine, il colore della pelle, la religione praticata e la cultura di appartenenza, produce filtri selettivi sia all'accesso alle risorse, sia alle aree di esercizio della propria partecipazione sociale. I meccanismi viziosi che si possono produrre in questi casi sono quelli della segregazione e dell'isolamento. La mancata inclusione degli stranieri nella società ospitante implica l'incapacità di costituire un tutto organico che possa giovare degli elementi di estraneità e novità. Ciò si traduce nella creazione di sacche di "*underclass*", esclusi, individui, famiglie e comunità di persone che vivono fuori dalla società nella quale sono pur tuttavia immersi.

Nel suo libro, Rivera (2003) ripercorre le tappe di una storia recente italiana fatta di atti di discriminazione e violenza razzista. Il caso più noto e vivo nei ricordi degli italiani è quello del sudafricano Jerry Essan Masso, rifugiatosi in Italia per sfuggire all'apartheid, che trovò la morte a Villa Literno nell'agosto del 1989 durante un atto terribile di violenza razzista. Inconcepibile, eppure ben reale, è anche la tragica vicenda che riguardò un ingegnere-muratore rumeno, Ion Cazacu, bruciato vivo nel 2000 dal

suo padrone perché aveva osato reclamare per sé e per i suoi compagni condizioni di lavoro e di salario meno servili ed umilianti.

Oltre a questi casi esemplari, gli episodi di violenza e discriminazione sono all'ordine del giorno e sono il manifesto di un'Italia ancora alle prese con una ridefinizione culturale da società di emigrazione a società di immigrazione.

Senza dubbio, la partita dell'inclusione degli immigrati si gioca a più livelli. Il più coinvolto è certo quello locale, dove la questione della convivenza diviene un fatto concreto e tangibile ma, allo stesso tempo, svolgono un ruolo importante anche gli attori nazionali e sovra-nazionali nella determinazione delle regole per accesso e per l'acquisizione dei diversi *status* di permanenza e soggiorno.

Per la prevenzione del fenomeno dell'esclusione sociale, grande attenzione deve essere posta sui fattori di rischio specifici. Essi riguardano, ad esempio: 1) l'essere disoccupato; 2) l'essere anziano e quindi al di fuori della popolazione attiva; 3) l'essere non autosufficiente; 4) l'essere a capo di un nucleo familiare monoparentale; 5) l'essere poco istruito. Tali fattori si sommano nel determinare situazioni particolarmente gravi. Relativamente agli immigrati, i fattori di rischio maggiori sono determinati: 1) dalla non conoscenza della lingua del paese ospitante; 2) dalla mancanza di informazioni circa le norme e le regole valide nel contesto di arrivo; 3) dalla non regolare presenza nel territorio di domicilio. Ovviamente, occorre tenere in conto le varie interconnessioni: ad esempio, carenze sulle conoscenze linguistiche determinano minori possibilità di trovare una occupazione e, di conseguenza, di poter regolarizzare la propria permanenza.

Tenendo fermo il fine ultimo delle politiche che riguardano l'immigrazione, focalizzandosi sulla possibilità di garantire opportunità di sviluppo sostenibile e sistemi sociali inclusivi, l'intervento politico dovrà dipanarsi ad ampio spettro ed intervenire nella regolazione dei meccanismi

che altrimenti produrrebbero ineguaglianze, discriminazioni ed esclusione sociale.

2.5 I fenomeni migratori nelle politiche pubbliche multilivello.

La politica migratoria, nell'accezione più ampia dell'espressione, ovvero in riferimento non solo alla gestione di movimenti migratori in atto, ma anche alla loro prevenzione, non solo alle migrazioni esclusivamente economiche, ma anche a quelle di natura forzata, è un *policy field* di grande complessità. Tentare di ricostruire un quadro teorico complessivo dei sistemi di governance multilivello che intervengono nella regolazione di tale fenomeno è un'operazione che richiederebbe molto più spazio per non risultare una semplificazione, forse eccessiva. In questa sede, desidero solamente fornire alcune indicazioni per contornare la questione. Nel corso del presente lavoro, più precisamente nel capitolo 4, tenterò di approfondire alcuni particolari temi legati all'immigrazione, dei quali cercherò di offrire un maggiore dettaglio per quanto concerne l'articolazione degli specifici sistemi di *governance*.

Negli ultimi anni, si è assistito, su scala mondiale, ad un notevole sviluppo di forme di cooperazione internazionale strutturata in materia migratoria. Tali ambiti di cooperazione sono prevalentemente riconducibili a tre tipologie: 1) fori multilaterali di cooperazione tra paesi di immigrazione; 2) assi privilegiati di cooperazione bilaterale tra paesi di origine (ed eventualmente di transito) e paesi di destinazione; 3) fori multilaterali di dialogo e cooperazione tra paesi di origine, di transito e di destinazione.

Il primo, è il caso delle molteplici iniziative in materia migratoria sviluppate in Europa occidentale dalla metà degli anni ottanta: dagli accordi di Schengen al terzo pilastro creato a Maastricht, fino alla politica migratoria comune attualmente in gestazione. Nel caso europeo, il regime di cooperazione tra gli Stati membri tende ad imporsi ai paesi circostanti

con cui esistono relazioni più strette, in particolare ai candidati dell'Europa centrale e orientale che ormai sono in gran parte divenuti, a loro volta, paesi di immigrazione, anche se spesso ancora solo a fini di transito.

Il secondo ambito si riferisce ad esperienze ormai innumerevoli su scala globale. Tra le maggiormente significative si possono citare le collaborazioni tra Stati Uniti d'America e Messico e, in Europa, tra Germania e Polonia nonché, per venire ad un caso a noi più vicino, quella tra Italia ed Albania. Quest'ultima esperienza, anche se quantitativamente ridotta rispetto a quelle sopra citate, presenta certe caratteristiche originali che le assegnano un certo interesse, come, ad esempio, le particolari modalità di svolgimento dei controlli marittimi e l'esistenza di quote annuali d'ammissione privilegiate.

Infine, il terzo ambito costituisce un ulteriore passo avanti nella cooperazione internazionale in materia di migrazione che si è venuto recentemente imponendo, per far fronte alla crescente complessità e dinamicità delle contemporanee migrazioni internazionali. Infatti, in presenza di flussi sostanziosi, eterogenei e mutevoli, la collaborazione tra Stati di destinazione non basta. Inoltre, il dialogo con gli Stati d'origine, se incanalato attraverso pratiche strettamente bilaterali, non permette di comprendere, e quindi di gestire, la dimensione reale, regionale o addirittura globale, dei circuiti migratori. E' sotto tale ottica che bisogna apprezzare iniziative quali: 1) la *Regional Conference on Migration*, a cui aderiscono undici Stati dell'America settentrionale e centrale; 2) il pilastro sociale del partenariato euromediterraneo lanciato nel 1995; 3) il "*Budapest Process*", che copre lo spazio regionale pan-europeo includendo anche la Russia.

Esaminando le esperienze veramente globali, è utile mantenere la distinzione, sin qui adottata, tra i sistemi di cooperazione tra paesi recettori e quelli che coinvolgono direttamente paesi di emigrazione e quelli di immigrazione. Nel primo caso, l'unica esperienza politicamente

rilevante pare essere quella del G8: un'arena che si è sempre più dimostrata interessata alla questione. Le istituzioni politiche chiave nel coordinamento di attività di governance del secondo tipo sono invece i già citati, per motivi statistici: 1) *Population Division* e il *Population Fund* del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite; 2) Organizzazione Internazionale per il Lavoro, 3) Organizzazione Internazionale per le Migrazioni; 4) Alto Commissariato per i Rifugiati. A tal proposito, Pastore (2001) sottolinea la crisi cronica in cui paiono essere cadute queste forme di *governance* mondiale. La crisi di legittimità si manifesta nelle mancate ratifiche di importanti convenzioni, negli anni novanta, e, per esempio, nella grave carenza di risorse di cui soffrono permanentemente le istituzioni di cui sopra. Tra i motivi dell'*impasse* politica troviamo la netta e profonda contrapposizione tra le richieste dei paesi con alti flussi in entrata e i paesi con alti flussi in uscita. I primi dimostrano di prediligere l'approccio unilaterale o comunque livelli politico-istituzionali inferiori, i secondi, invece, si sono fatti fautori convinti dell'esigenza di un coordinamento globale ed orizzontale.

Attualmente lo scenario si è fatto più sfumato. L'importanza di strumenti di coordinamento con i paesi emittenti è sempre più considerata all'interno dei *framework* regolativi dei paesi destinatari. Nel caso europeo, tuttavia, l'inedita forza assunta dalla spinta data alla comunitarizzazione delle politiche di visto, asilo e immigrazione ha inciso profondamente sulla conformazione regionale che il sistema di *governance* è venuto ad assumere dal 1992 ad oggi. E' pertanto utile ripercorrere, seppure molto brevemente, le tappe che hanno portato al consolidarsi del livello comunitario di regolazione, prima di comprendere quali interconnessioni sussistano con i livelli nazionali e sub-nazionali.

Nella fase iniziale, la cooperazione europea in materia di immigrazione si è sviluppata prevalentemente a livello intergovernativo, nell'ambito del

terzo pilastro. Nel trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio del 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, le questioni relative alla circolazione di cittadini di Stati terzi sono svolte nel Titolo VI (artt. 29-37), che contiene disposizioni che istituiscono una cooperazione intergovernativa tra i governi firmatari nei settori degli affari interni e della giustizia, nei quali sono incluse anche le tematiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Con l'adozione del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, avviene la vera e propria comunitarizzazione. Le materie, regolate dal titolo IV, artt. 61-69 "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone", entrano a far parte del primo pilastro dell'Unione Europea, determinando il passaggio dal metodo intergovernativo all'applicazione del diritto comunitario sovra-nazionale. Di particolare rilevanza è stata l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel Trattato di Amsterdam, mediante un protocollo addizionale. L'inserimento dello spazio di Schengen nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE ha assicurato un certo grado di controllo parlamentare e democratico agli sviluppi della materia, e, soprattutto, ha determinato la possibilità per i cittadini i cui diritti vengono contestati, la possibilità di adire le istituzioni giudiziarie competenti, tra le quali, in certi settori, la Corte di giustizia europea.

Le nuove disposizioni prevedevano, poi, che entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio dell'Unione Europea fosse tenuto a definire norme e procedure minime, comuni a tutti gli Stati membri, in materia di controllo delle frontiere esterne, ingresso, soggiorno di breve e lunga durata, contrasto all'immigrazione clandestina e rimpatrio dei cittadini irregolari. Era prevista, inoltre, l'adozione di norme comuni relative alla politica di asilo e alla cooperazione giudiziaria e amministrativa.

L'obiettivo di creare in Europa uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, all'interno del quale le persone possano circolare liberamente, venne, rilanciato dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, in cui si parlò in particolare di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina e di una gestione più efficace dei flussi migratori, e, due anni dopo, dal Consiglio di Laeken, durante il quale gli Stati partecipanti assunsero l'impegno di adottare una reale politica comune europea in materia di immigrazione e asilo.

Il percorso oramai intrapreso dagli Stati membri proseguì con il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003. Il Trattato, che modifica solo in minima parte il quadro normativo stabilito ad Amsterdam, sancisce però la volontà degli Stati membri di applicare le procedure di codecisione per tutte quelle delibere che abbiano ad oggetto la politica dei visti, asilo e immigrazione.

In seguito agli attacchi *kamikaze* dell'11 settembre 2001, tuttavia, la scadenza fissata ad Amsterdam venne rivista e gli obiettivi man mano configurati furono ridefiniti. Infatti, la priorità della lotta al terrorismo fece sì che l'attenzione fosse posta in particolare sul contrasto dell'immigrazione clandestina e al controllo delle frontiere esterne, defilando in secondo piano tutti gli altri interventi.

Il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", approvato il 18 giugno 2004, e non ancora in vigore per la mancata ratifica di alcuni Stati membri, contiene diverse previsioni, in ogni caso significative, in merito alla fisionomia politico-istituzionale delle materie connesse all'immigrazione. In particolare, si nota come queste vengano trattate all'interno della parte III, relativa a "Le politiche e il funzionamento dell'Unione", quale elemento dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". La politica di immigrazione viene contemplata fra le politiche e le azioni interne, unitamente alle politiche che riguardano i controlli alle frontiere e all'asilo nel titolo III, sezione II del capo IV.

Significativamente, nel testo, all'art. III-168, par. 5, si esplicita il diritto degli Stati di "determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi" che emigrano per trovare lavoro subordinato o autonomo. In sintesi, la legislazione dell'Unione europea in materia dovrebbe essere concepita come un *framework*, volto a stabilire definizioni, criteri e procedure comuni, lasciando, al tempo stesso, una ampia discrezionalità agli Stati membri affinché possano rispondere ai bisogni specifici dei loro mercati del lavoro.

Le ambizioni espresse nel Trattato Costituzionale sono rafforzate dal cosiddetto Programma dell'Aia. Il piano, approvato durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004, tratta di tutti gli aspetti delle politiche connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ovvero: diritti fondamentali e cittadinanza, asilo e migrazione, gestione delle frontiere, integrazione, lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, cooperazione in materia giudiziaria e di polizia e diritto civile.

Per dare impulso allo sviluppo delle politiche comuni su asilo, migrazioni e controllo delle frontiere, i principi di base che sono stati individuati mettono l'accento sull'importanza di una complessiva maggiore cooperazione tra gli Stati membri, ed in particolare: 1) nella giusta condivisione di responsabilità fra gli Stati membri, ivi compresi gli oneri finanziari; 2) nello scambio di informazioni, di assistenza e di competenze.

Negli ultimi anni, alcune importanti iniziative legislative hanno condotto ad una più formalizzata presenza del livello europeo nella regolazione dei fenomeni migratori. Senza entrare specificatamente nel merito della politica espressa dalle istituzioni europee, la quale sarà analizzata nel capitolo seguente, è utile ricordare subito le direttive del Consiglio relative: 1) al ricongiungimento familiare (2003/86/CE); 2) allo *status* di residente di lungo periodo (2003/109/CE); 3) alle condizioni di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio (2004/114/CE); e 4) per ricercatori (2005/71/CE). Il pacchetto così composto è una risposta alla

bocciatura da parte del Consiglio, risalente al 2001, della proposta di direttiva formulata dalla Commissione sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei lavoratori di paesi terzi. A tale battuta d'arresto è seguito un ampio dibattito di cui si può leggere sul Libro Verde sull'approccio europeo alla gestione della migrazione economica (COM (2004) 811), dal quale si comprende l'esigenza di muoversi per piccoli passi, cercando di raccogliere le opportunità di adesione da parte degli Stati membri di volta in volta disponibili.

In assenza di un quadro coerente ed integrato, la disciplina dei fenomeni migratori risiede attualmente nel livello nazionale. Esaminando il caso italiano sono, tuttavia, evidenti le strette interconnessioni con il livello comunitario.

In via del tutto riassuntiva, la situazione attuale della normativa italiana in materia di migrazione economica può essere sintetizzata come segue. Il riferimento legislativo è il Testo Unico sull'immigrazione, legge n. 40 dell'8 marzo 1998, conosciuta come legge Turco-Napolitano, così come riformata dalla legge n. 189 del 30 luglio 2002, cosiddetta legge Bossi-Fini, e relativo regolamento di attuazione approvato con d.p.r. n. 334/2004.

Il sistema adottato dall'Italia è quello definito di immigrazione programmata. La quota di stranieri è infatti determinata da uno o più decreti annuali. Nella regolazione degli accessi, la legge del 1998, aveva introdotto il visto per ricerca di lavoro, attualmente, invece, vige unicamente l'istituto del contratto di soggiorno-lavoro. Ciò implica che l'immigrato disponga già di un impiego e che il datore di lavoro garantisca la disponibilità di un alloggio, affinché gli sia concesso il permesso di soggiorno. Quest'ultimo, non può quindi eccedere la durata del contratto di lavoro o comunque prolungarsi per più di due anni. L'intera gestione delle pratiche per l'assunzione di lavoratori subordinati stranieri è affidata

allo Sportello unico per l'immigrazione, istituito presso ogni Ufficio territoriale di governo, il quale svolge anche il compito di saldare l'incontro da domanda e offerta di lavoro immigrato, avendo però prima verificato l'irreperibilità di manodopera nazionale, comunitaria o immigrata ma già presente e disponibile per le mansioni richieste.

Gli immigrati regolari hanno gli stessi diritti civili dei cittadini italiani. È possibile inoltre intentare causa in casi di discriminazione diretta o indiretta dovuta a razza, colore, origine e credo religioso. La legislazione italiana non era però conforme alla direttiva europea contro la discriminazione: la legge Turco-Napolitano del 1998 infatti proibiva sì varie forme di discriminazione contro cittadini e lavoratori immigrati, ma non prevedeva l'inversione dell'onere della prova a carico del datore di lavoro ove ci fossero fondati sospetti di discriminazione. La Bossi-Fini non ha toccato questo argomento. La direttiva europea sul tema è stata recepita dal Decreto legislativo n. 215 del 9 luglio 2003, che non contiene però un'esplicita previsione riguardante l'onere della prova. In questi casi, ovverosia in assenza di disposizioni contrastanti, la giurisprudenza concorda nel ritenere comunque applicabile la previsione della normativa comunitaria.

Gli immigrati regolari godono, inoltre, degli stessi diritti sociali dei cittadini italiani, con pochissime eccezioni relative al trattamento previdenziale, all'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e agli assegni sociali. Gli immigrati clandestini godono solo dei diritti essenziali: i servizi sanitari e l'accesso alla scuola pubblica. L'alternanza tra governi di centro sinistra e centro destra non ha alterato significativamente questo approccio complessivo.

Il ricongiungimento familiare per i figli minori e il coniuge è immediatamente possibile per tutti detentori di un permesso rinnovabile di durata pari ad almeno un anno. L'Italia è uno dei paesi più generosi per

quanto riguarda questo istituto, anche con riferimento alle limitazioni consentite dalla specifica direttiva europea, già qui citata.

Dopo cinque anni di residenza continuativa, regolare e certificata nel territorio italiano, l'immigrato ha il diritto di richiedere la carta di soggiorno permanente. La legge del 2002 aveva innalzato il periodo previsto a sei anni, ma nel 2006 il limite è stato riposizionato a cinque anni, in conformità con la direttiva UE sullo *status* di residente di lungo periodo.

Venendo ora alle dimensioni sub-nazionali del sistema di *governance* indagato, Caponio (2006) ha esaminato gli sviluppi della normativa negli ultimi vent'anni in relazione al coinvolgimento degli attori regionali e locali nelle *immigrant policies*, ovvero quelle di accoglienza, inclusione e sostegno e nelle *immigration policies* relative alla programmazione e alla gestione dei flussi e alle regole di accesso e di soggiorno.

Prendendo in considerazione il testo della legge n. 40 dell'8 marzo 1998, la divisione delle competenze ed i meccanismi di coordinamento paiono andare, rispetto alle leggi precedenti, verso un più ampio coinvolgimento dei territori nella definizione delle politiche in materia di immigrazione. La legge, rileva Zincone (2006), combina alcuni orientamenti solidaristici e una maggiore sensibilità verso le problematiche dell'integrazione, con un rafforzamento delle misure repressive contro l'immigrazione clandestina e maggiori controlli ai confini. Gli immigrati sono considerati come individui a tutto tondo e non solo come lavoratori, e i diritti sociali degli immigrati legalmente residenti sono del tutto equiparati a quelli dei cittadini italiani. Nell'esigenza di maggiore severità hanno influito non poco le pressioni giunte dall'Unione Europea, in *primis* dalla Germania, in particolare in vista dell'integrazione del sistema Schengen. Fa notare Zincone come Napolitano, allora Ministro degli Interni, convinto europeista, prese molto seriamente l'opportunità italiana

di entrare nell'area Schengen e lottò con il collega tedesco, con il supporto della controparte Spagnola, perché l'Italia fosse infine ammessa.

Riguardo al sistema di *governance* interna, la legge del 1998 introduce alcune importanti modifiche: 1) il fondo nazionale per le politiche migratorie; 2) i Consigli territoriali per l'immigrazione; 3) il sistema dello *sponsor*. Riguardo al primo aspetto, Caponio (2006), indica come le principali destinatarie delle risorse siano proprio le regioni e le province autonome alle quali è richiesto solo un co-finanziamento del 20% per ogni programma approvato e, sebbene, le azioni debbano esser predisposte mediante accordi di programma con gli enti locali, le regioni dispongono di una sostanziale discrezionalità nell'impiego delle risorse. In effetti, lo schema che viene a delinearsi è quello in cui le regioni definiscono le linee programmatiche entro le quali le amministrazioni locali mettono a punto i progetti specifici, oggetto di finanziamento. Il meccanismo ricorda abbastanza da vicino il sistema di implementazione della politica strutturale comunitaria con l'effetto di accrescere il potere di indirizzo regionale e relegare i comuni al ruolo di *applicant*.

Relativamente ai Consigli territoriali, il loro ruolo non è chiarito nel testo della legge. La logica pare quella di voler creare un soggetto *super partes* per l'analisi tecnica delle esigenze del territorio. Tuttavia i Consigli non hanno prerogative in materia di politiche degli ingressi. Il metodo per la definizione dei flussi è infatti quello consultivo: le conferenze Stato-Regioni e Stato-Autonomie Locali esprimono un parere sul documento programmatico triennale predisposto dal Presidente del Consiglio.

Infine, lo *sponsor*, è la figura che agisce da garante per l'ingresso di cittadini stranieri da inserire nel mercato del lavoro. Associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni di volontariato e singoli cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, potevano svolgere tale funzione. Con loro anche le Regioni e gli enti locali che, in tal modo, potevano provvedere alle eventuali esigenze del territorio non contemplate in sede

di definizione delle quote. L'istituto non ha avuto modo di affermarsi e, dopo due anni, è stato cancellato dalla riforma introdotta dalla legge Bossi-Fini.

Nel complesso, la riforma voluta dal governo di centro destra non ha stravolto le linee generali della disciplina. Come già accennato, il lavoro di mediazione tra componenti moderate e quelle più estreme della coalizione di governo, ha fatto sì che, a fronte di una radicalizzazione nella severità dei controlli e delle misure di contenimento dei flussi non regolati, la totalità dei diritti sociali riconosciuti agli immigrati fosse riconfermata.

Con la legge n. 189 del 30 luglio 2002, si va ad affermare il primato della regione quale referente privilegiato cui lo Stato attribuisce competenze sia nell'ambito delle politiche di immigrazione che in quelle per gli immigrati. I comuni acquistano peso solo in relazione alla gestione dei flussi non programmati, ovvero dei rifugiati, richiedenti asilo e delle vittime di tratta. La Bossi-Fini prevede, infatti, un intenso coinvolgimento delle amministrazioni comunali per ciò che concerne le misure di protezione, accoglienza ed assistenza.

Per ciò che concerne le politiche di integrazione, si rileva come la dissoluzione del Fondo per le politiche migratorie all'interno del Fondo per le politiche sociali, assegni alle Regioni il compito di individuare la quantità di risorse da destinare alle politiche per gli immigrati nei piani regionali di integrazione. Tuttavia, occorre sottolineare come fa Zincone nel 2006, che dal 2003, col venir meno non solo della distinzione tra i due fondi ma addirittura dell'obbligo stesso per le Regioni di destinare parte delle risorse ad iniziative per l'integrazione degli stranieri, ha posto le basi affinché le opportunità di finanziamento in materia di politiche per gli immigrati andassero di fatto scomparendo di pari passo con il progressivo e netto taglio dei trasferimenti imposto dal governo centrale che ha costretto le regioni a concentrare le sovvenzioni sugli interventi sociali più urgenti e politicamente rilevanti.

Altra innovazione significativa deriva da una sperimentazione del Dipartimento delle Politiche Sociali con le Regioni Toscana e Veneto, poi estesi ad altre dodici Regioni. All'interno di questo progetto pilota, l'amministrazione centrale assegna alle Regioni il compito di coordinare ed attuare programmi relativi a: 1) politiche abitative, 2) insegnamento della lingua italiana, 3) formazione professionale.

Infine, per ciò che concerne la politica dei flussi, la consultazione programmata avviene ora annualmente ad opera della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali. In più, è previsto che le Regioni possano trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari sul territorio, con riferimento anche alle previsioni circa le capacità di assorbimento del tessuto socio-produttivo regionale nell'arco dei tre anni successivi. Infine, le Regioni e le Province Autonome possono promuovere corsi di formazione nei paesi terzi, per rispondere ad esigenze del mercato del lavoro locale, garantendosi poi un diritto di prelazione nell'assegnazione delle quote d'ingresso specificatamente riservate agli stranieri che hanno preso parte a questi corsi.

Al fianco delle istituzioni di governo qui nominate, operano assiduamente soggetti promotori di interessi della società civile. A livello europeo (Geddes, 2004), di particolare rilievo sono le *advocacy coalitions* cattoliche, tra cui *in primis* la *Caritas Europe* e la *Churches Commission for Migrants in Europe*. Accanto a queste troviamo associazioni che promuovono i diritti umani, quali *Amnesty International*, *Starting Line Group*, e le organizzazioni sindacali. Riguardo a quest'ultime si può notare come la loro posizione sia stata talvolta contraddittoria: da una parte, i sindacati sono spinti a tutelare le classi di lavoratori autoctoni alle prese con regimi di *welfare* sempre meno favorevoli e che si sentono minacciati dalla massiccia presenza di manodopera straniera e dall'altra parte, essi

sentono l'esigenza di promuovere la diffusione universale della tutela dei lavoratori, in sintonia con le ideologie internazionaliste da esse espresse.

All'interno degli organismi di concertazione e coordinamento si distingue tra organizzazioni *per* gli immigrati e organizzazioni *di* immigrati. Quest'ultime, più faticosamente delle prime, si stanno facendo spazio in Italia nei Consigli territoriali e nelle Consulte regionali e provinciali. In generale, però, la situazione presenta ancora qualche problematica relativa alla rappresentanza e alla rappresentatività delle organizzazioni effettivamente costituite da stranieri.

Per la loro composizione e la loro natura, in generale, le ONG *church based* e *human rights based* sono assai attive in quel segmento, particolarmente bisognoso, che viene definito di bassa-soglia. Immigrati *sans papiers*, minori non accompagnati, inabili al lavoro, ecc. L'azione dei volontari è in questo settore davvero determinante, assieme a quella delle amministrazioni comunali e locali.

Per ciò che concerne le politiche per lo sviluppo locale e l'immigrazione, invece, i tavoli coinvolgono generalmente le rappresentanze sindacali e datoriali, oltre a soggetti specificatamente legati agli immigrati.

In conclusione, spetta agli Uffici Territoriali di Governo, alle Procure e, soprattutto, alle Questure, il compito di amministrare, controllare e sorvegliare la presenza di stranieri sul territorio. Un compito arduo, in particolare in un sistema, quale quello italiano, in cui le eccezioni alla regola sono un requisito necessario per una corretta gestione pratica delle singole fattispecie. Tra i vuoti di una legislazione troppo rigida, i buchi amministrativi di un *framework* non coordinato, procedure inapplicabili ed intempestive, le pratiche quotidiane di regolazione, a quanto emerge dai colloqui con gli operatori locali, poggiano su una grande conoscenza del territorio e un lavoro spalla a spalla con le autorità comunali e le organizzazioni del volontariato.

2.6 Politiche multilivello per un fenomeno multidimensionale.

I fenomeni migratori hanno origini ben radicate nella storia dell'uomo, tuttavia negli ultimi decenni si sono consolidati nuovi schemi e nuovi percorsi che hanno reso i flussi ben più intensi ed eterogenei.

Tre persone su cento, nel mondo, sono migranti. Le loro storie raccontano di decisioni coraggiose, di progetti di vita che inseguono il benessere e lo sviluppo per loro e le loro famiglie. Il popolo di immigrati non si può intendere come un insieme coerente, esso si compone di uomini e donne che si distinguono per età, provenienza etnica e geografica, religione, ecc.

I meccanismi globalizzati e globalizzanti del mercato di oggi, assieme ai *trend* demografici che dipingono un Occidente sempre più vecchio e con popolazione costante o in calo, mentre i Sud del mondo vedono accrescere il loro numero di abitanti a ritmi vertiginosi, fanno sì che lo spostamento delle persone da una zona all'altra del pianeta non sia solo inevitabile ma anche necessario. Il bisogno di manodopera straniera per soddisfare particolari richieste del mercato del lavoro determina l'esigenza di considerare l'immigrazione come una risorsa scarsa che occorre gestire al meglio. Gli effetti della presenza straniera nello sviluppo dei sistemi locali attengono anche alle possibilità di scambio culturale e di competenze, alla spinta innovativa che da questo incontro può scaturire, all'impulso verso l'internazionalizzazione delle economie locali.

Gli aspetti positivi dell'arrivo di immigrati nei territori d'accoglienza possono manifestarsi solo all'interno di un contesto favorevolmente disposto all'inclusione della diversità. La super-diversità che i flussi migratori contemporanei ricreano nei sistemi locali, richiede pratiche attive di lotta all'esclusione sociale volte a garantire il pieno accesso delle minoranze ai servizi ed ai diritti e, al contempo, le maggiori possibilità di partecipazione possibili alle scelte e alla vita della comunità. Il timore di attacchi terroristici, quello legato ad aumento della disoccupazione e di

una conseguente riduzione dei salari, sono importanti freni verso un atteggiamento aperto nei confronti degli stranieri.

L'Europa è una destinazione privilegiata per chi cerca migliori condizioni di vita. Il fenomeno riguarda in particolare, tradizionalmente, i paesi del Nord-Ovest, ma anche i paesi dell'Est stanno cominciando a sperimentare nuove pressioni migratorie. Attualmente, il 30% dei flussi migratori riguardano gli spostamenti entro i confini esterni dell'Unione Europea. L'Unione in allargamento sarà in grado di internalizzare buona parte dei flussi migratori, dato che un altro 30% dei flussi proviene dalle aree europee ora extra-UE. L'Unione Europea è attualmente alla ricerca di una politica comune in materia di immigrazione. Ad oggi, alcuni passi avanti sono stati fatti per assicurare all'interno dei confini europei un'area di libertà, giustizia e sicurezza. Le istituzioni comunitarie, possono oggi legiferare sui temi riguardanti i visti, l'accesso e i diritti di permanenza di rifugiati e immigrati. Tuttavia, manca ancora un quadro d'insieme sufficientemente coerente. Il tipo di coordinamento tra le politiche degli Stati membri è ancora scarsamente formalizzato. Il ruolo dei governi nazionali è tuttora determinante nello scegliere gli indirizzi politici in materia.

L'Italia è in una fase di transizione: dall'essere un paese di forte immigrazione, negli ultimi trent'anni ha sperimentato un crescente e costante afflusso di stranieri, non solo per ragioni di transito. Le regioni più esposte al fenomeno sono quelle del settentrione. Tra queste, il Veneto ed il Trentino, due realtà ben diverse, condividono simili tassi di incidenza della popolazione straniera su quella complessiva, rispettivamente: 6,5% e 6,1%.

Il Testo Unico sull'immigrazione, così come successivamente modificato nel 2002, cerca di rispondere alle richieste comunitarie legate alla presenza dell'Italia nell'area Schengen di libera circolazione senza controlli alle frontiere. Il sistema di quote che regola la *policy*, pur nel

coinvolgimento di regioni ed autonomie territoriali, si è rivelato inadatto a rappresentare le richieste dell'economia reale. In Italia sussiste, nonostante le frequenti regolarizzazioni, una significativa presenza di popolazione clandestina.

Per ciò che concerne le politiche per gli immigrati, un ruolo determinante è svolto dalle regioni, in particolare in relazione alle attività di integrazione, tramite la gestione dei finanziamenti, sempre più scarsi, che discendono dal Fondo per le politiche sociali. I Comuni e le forze del volontariato sono invece in prima linea nella gestione della bassa-soglia, nelle attività di recupero, protezione e supporto dei più bisognosi.

Capitolo 3

La prospettiva comunitaria sulla migrazione: strutture, norme, strategie e finanziamenti.

L'azione comunitaria in materia di immigrazione è sempre più vasta e significativa. Il *framework* comune che è andato consolidandosi negli ultimi anni ha definito un abbozzo di politica migratoria europea che lascia presagire ulteriori sviluppi nel futuro prossimo. In più, la legislazione comunitaria e le politiche pubbliche adottate dalle istituzioni europee in campi limitrofi a quello riguardante visti, asilo e immigrazione, strutturano il quadro in maniera più solida ed articolata. Nel *frame* regolativo si intersecano: l'avanzato approccio europeo alle pari opportunità, il processo di Lisbona e l'attenzione verso crescita, sviluppo e occupazione, così come anche la cooperazione decentrata e le relazioni esterne e, per finire, l'allargamento dell'Unione Europea. Tutti questi campi di *policy* concorrono a formare l'indirizzo europeo per la regolazione dei flussi migratori.

In questo capitolo tenterò di dettagliare alcuni aspetti delle diverse politiche in questione, avendo cura di specificare: 1) le strutture istituzionali direttamente coinvolte; 2) le basi giuridiche e i riferimenti normativi più significativi; 3) gli assetti strategici; 4) gli strumenti finanziari approntati per l'implementazione dal basso delle politiche pubbliche europee.

3.1 Giustizia e libertà di movimento.

La libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, rappresenta il cardine fondante dell'architettura giuridico-economica nel sistema delle Comunità Europee. Ma oggi, afferma Zanelli (2002), nel diritto dell'Unione, superando lo stesso spirito innovatore dell'Atto Unico Europeo del 1986, tali libertà "si sommano alla garanzia della tutela dell'occupazione e dell'ambiente, ad un'equità di opportunità di aspettative fra i sessi e fra i cittadini di uno spazio giuridico comune nell'affermazione di sé e nella libertà di concorrenza, in un regime di garanzia sul consumatore e sull'impresa". In questo articolato sforzo complessivo, si configura l'esigenza di uno spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza. Tale immagine è divenuta rapidamente centrale nei discorsi dei legislatori comunitari ed ha acquisito crescente importanza nell'assetto normativo dell'Unione. L'ambito in cui operano le politiche per la creazione di questo spazio comune europeo è connesso sia al secondo che al terzo pilastro cui si fa riferimento nell'impianto delineatosi a Maastricht all'interno dell'atto che ha dato vita all'Unione Europea. Questi due pilastri furono pensati per dare spazio ad aree di cruciale rilevanza politica da destinarsi alle competenze dell'Unione in modo progressivo, ovvero quando l'armonizzazione delle diverse politiche nazionali in materia avesse determinato le condizioni idonee a far venir meno la riserva di sovranità degli Stati membri. I due pilastri si riferiscono alla PESC (politica estera e di sicurezza comune) e alla CGAI (cooperazione nei settori della giustizia ed affari interni). Per tale ragione, l'ambito di cui ci stiamo occupando può essere considerato una delle frontiere decisive sulle quali si sta determinando il processo di creazione di un'unione politica europea ed è un valido terreno teorico sul quale approntare qualche notazione sul processo di comunitarizzazione delle *public policies*.

Le politiche che riguardano visti, asilo e immigrazione, a livello comunitario, rientrano all'interno di questa prospettiva più generale. In particolare, in considerazione del diritto alla libera circolazione delle persone nell'Unione e, soprattutto, del venir meno dei controlli alle frontiere interne nell'area Schengen, la cooperazione in merito alla gestione dei flussi migratori si è imposta quale rimedio allo strutturale *deficit* di sicurezza che l'affermazione stessa del sistema Schengen ha comportato. In altre parole, la libertà di movimento transfrontaliero entro i confini dell'Unione Europea ha determinato un impulso molto forte verso il consolidamento dei confini esterni e dunque verso l'integrazione delle politiche legate alla gestione delle frontiere comuni.

Tale particolare inquadramento ha fatto sì che le politiche sull'immigrazione in senso stretto fossero regolate all'interno del macro contesto della giustizia e degli affari interni, lasciando così ben in secondo piano le prospettive socio-economiche, che pur tuttavia avrebbero meritato uguale attenzione.

In seno al Consiglio, infatti, l'assemblea competente è quella denominata *Justice and Home Affairs* (JHA), che riunisce una volta ogni due mesi i Ministri della Giustizia e quelli degli Interni dei governi nazionali di tutti gli Stati membri. La presidenza è affidata a turni semestrali ai ministri dei diversi paesi, così come accade per il Consiglio Europeo. I lavori del Consiglio sono preparati dal Coreper, un comitato permanente composto da funzionari rappresentanti di ogni Stato membro.

La maggior parte delle materie in questo campo è regolata attraverso il principio dell'unanimità e prevede la mera consultazione del Parlamento Europeo. Ciò non vale, tuttavia, per le decisioni relative alla politica dei visti e alla cooperazione in materia civile: esse vengono prese a maggioranza qualificata in consultazione o in codecisione con il Parlamento. Nel complesso, il ruolo degli Stati membri è quindi tuttora determinante, nonostante il passaggio da un approccio intergovernativo

ad uno comunitario segnato dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 e affermatosi con il Trattato di Nizza in vigore dal 2003. Questo, come spesso è accaduto anche in altri contesti, ha comportato un avanzamento piuttosto difficoltoso della politica migratoria comune.

All'interno dell'arena parlamentare, i comitati competenti nelle materie riguardanti la giustizia e gli affari interni sono: 1) il *Committee on Legal Affairs* (JURI), presieduto dall'italiano Giuseppe Gargani, esponente di Forza Italia, e 2) il *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affaire* (LIBE). Per ciò che concerne le politiche migratorie, il più coinvolto è senz'altro il secondo. Il LIBE è presieduto attualmente dal francese Jean-Marie Cavada, appartenente al gruppo europeo *Alliance of Liberals and Democrats for Europe*, al quale aderiscono per l'Italia: Margherita, Italia dei Valori, Lista Pannella-Bonino e Movimento Repubblicani Europei. Il Comitato è composto da 60 membri ed altrettanti sostituti. La maggioranza dei componenti, 20, appartiene al gruppo parlamentare *European People's Party*, in Italia rappresentato da Forza Italia, Unione dei Democratici Cristiani e di Centro e Popolari UDEUR. Seconda forza politica, con 16 rappresentanti, è quella socialista: nel *Socialist Group*, troviamo i Democratici di Sinistra e i Socialisti Democratici Italiani.

Le materie nelle quali opera il LIBE riguardano: 1) la protezione dei diritti umani; 2) la lotta alle discriminazioni (ad eccezione di quelle basate sul genere e relative al trattamento nel mondo del lavoro); 3) la tutela della privacy; 4) i lavori delle agenzie europee attive nei settori della droga, razzismo e xenofobia, *Europol* ed *Eurojust*; 5) lo sviluppo ed il consolidamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ivi comprese le materie legate all'immigrazione. In queste aree di competenza, il Comitato prepara le attività per lo svolgimento delle sedute plenarie, esprime opinioni e pareri sui lavori di altre commissioni e, soprattutto,

valuta e propone emendamenti da apportare alle proposte che giungono dalla Commissione Europea.

Nel 1999, presso la Commissione Europea, fu istituita la Directorate General Freedom, Security and Justice (DG FSJ), la cui presidenza, a partire dal 15 marzo 2003, è affidata all'inglese Jonathan Faull, già portavoce dell'allora Presidente Romano Prodi. Nel 2004, il Presidente della Commissione José Manuel Barroso ha nominato l'ex Ministro degli Esteri del governo Berlusconi, Franco Frattini, quale Commissario Europeo responsabile per le politiche di libertà, giustizia e sicurezza con la qualifica aggiunta di Vicepresidente della Commissione. La DG si compone ora di quattro direzioni: 1) Affari Generali; 2) Immigrazione, Asilo e Confini; 3) Giustizia Civile, Diritti e Cittadinanza; 4) Sicurezza Interna e Giustizia Penale.

Dal 2004, inoltre, la Commissione Europea è l'unica istituzione ad avere diritto all'iniziativa legislativa, seppure essa abbia l'obbligo di mantenere stretti contatti con gli Stati membri in modo da valutare le eventuali proposte da questi avanzate. La DG FSJ formula pertanto le *proposals* di regolamento o di direttiva da presentare al Parlamento e al Consiglio. Oltre a ciò, monitora e valuta lo stato di avanzamento delle politiche comunitarie in materia di giustizia e affari interni, alimenta il dibattito pubblico sui temi connessi, esegue specifiche indagini e ricerche tecniche a supporto degli indirizzi concreti che si intendono adottare.

Infine si segnalano le organizzazioni, tutte piuttosto recenti, con funzioni applicative e di coordinamento quali: 1) *Europol (European Law Enforcement Organisation)*, istituita nel 1995, ha sede a l'Aia, assicura la cooperazione tra le autorità competenti nella lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e il crimine organizzato; 2) *Eurojust (European Union's Judicial Cooperation Unit)*, istituito nel 2002, anch'essa con sede a l'Aia, fornisce supporto alle autorità nazionali nelle indagini e nei procedimenti riguardanti gravi crimini a carattere transnazionale; 3)

Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders), con sede a Varsavia, istituita nel 2004, ha il compito di formulare analisi dei rischi per rendere efficace la protezione dei cittadini europei, inoltre assicura un certo grado di coordinamento tra le autorità nazionali che controllano le frontiere esterne e, più recentemente, dispone pattuglie e controlli per presidiare i confini esterni.

Per ciò che concerne l'impianto normativo, le basi giuridiche che garantiscono la libertà di movimento dei lavoratori comunitari sono contenute direttamente nei Trattati. L'articolo 3 TCE dispone la realizzazione di un mercato unico mediante l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. L'articolo 39 TCE precisa poi che ciò implica l'abolizione di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità, per ciò che concerne l'impiego, la retribuzione e altre condizioni di lavoro. Fino al 2011, le disposizioni dell'articolo 39 non saranno estese ai cittadini dei paesi che hanno aderito all'Unione Europea dal 1° maggio 2004 in poi, essendo per loro prevista la possibile adozione da parte degli altri Stati membri di clausole transitorie restrittive. L'articolo 40 TCE, infine, invita ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione tramite l'attuazione di pertinenti strumenti di diritto derivato.

Ripercorrendo molto velocemente le tappe che hanno condotto all'odierno assetto giuridico è bene partire dal 15 ottobre 1968, quando fu emanato il Regolamento n. 1612, primo passo verso la creazione del mercato comune. Nel testo si recitava: "la mobilità della manodopera nella Comunità dev'essere uno dei mezzi che garantiscono al lavoratore la possibilità di migliorare le sue condizioni di vita e di lavoro e di facilitare la sua promozione sociale". Dal 1975, il diritto di ingresso e soggiorno negli Stati membri è stato esteso anche ai lavoratori comunitari che esercitano un'attività autonoma. Riguardo alle condizioni di vita e di lavoro, fu

previsto che i lavoratori migranti avessero gli stessi diritti dei cittadini del paese ospite. Negli anni novanta, tre direttive (90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE) hanno esteso l'applicabilità del diritto di soggiorno grazie alla definizione di principi generali e a norme specifiche riguardanti i lavoratori pensionati o non più abili e gli studenti.

Tutte le norme qui citate sono state in seguito, nel 2004, raggruppate in un unico testo. Nel 2004, infatti, è stata approvata dal Consiglio e dal Parlamento la direttiva 2004/38/CE sul "diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri". La circolazione all'interno dell'Unione è sottoposta alla mera esibizione di un documento di identità o di un passaporto. Il cittadino comunitario può quindi attraversare ogni Stato membro e lì risiedervi fino a 90 giorni, senza onere alcuno. Per soggiornare per più di tre mesi, occorre semplicemente dimostrare, e per fare ciò basta una dichiarazione, di non costituire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante, e quindi: 1) di svolgere un'attività in qualità di lavoratore subordinato o autonomo; oppure 2) di disporre di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione di malattia. Il permesso di soggiorno permanente viene poi riconosciuto automaticamente al cittadino comunitario che abbia risieduto ininterrottamente per cinque anni nel territorio di un altro Stato membro. Tutte le disposizioni qui riassunte si applicano anche ai cittadini extra comunitari purché familiari di cittadini comunitari.

Tale direttiva è stata finalmente recepita dall'ordinamento italiano, tramite il decreto legislativo di attuazione n. 72 del 27 marzo 2007, in vigore dall'11 aprile 2007.

Nel corso degli anni, quindi, i diritti di ingresso e soggiorno assegnati ai lavoratori comunitari sono andati configurando una vera e propria libertà di movimento. Parallelamente, con l'Atto Unico Europeo del 1986 si affermava: "il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere

interne, nel quale è assicurata la libera circolazione (...) delle persone". La scomparsa dei controlli alle frontiere interne comportava un passo in avanti decisivo nella costruzione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Le difficoltà nella realizzazione degli obiettivi fissati a Parigi nel 1986 dipesero essenzialmente dalle diverse interpretazioni date dai governi nazionali alle modalità attraverso le quali garantire la sicurezza nazionale senza controlli alle frontiere e, in particolare, sulla necessità di discriminare tra cittadini comunitari, ai quali garantire il libero transito, e quelli di paesi terzi, sui quali effettuare i controlli necessari.

Per superare la stasi che pareva aver interrotto le opportunità di cooperazione, Francia, Germania e i paesi del Benelux firmarono un accordo al di fuori del quadro giuridico comunitario, l'accordo di Schengen del 14 giugno 1985. Dall'accordo fu poi redatta una convenzione, cinque anni più tardi, il 19 giugno 1990, che entrò in vigore solo nel 1995. La convenzione di Schengen permise di abolire i controlli interni tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna lungo la quale i controlli di ingresso avvenissero secondo procedure comuni. Attraverso la conseguente integrazione tra forze di polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie, prese vita il complesso Sistema di Informazione Schengen che consente di scambiare rapidamente dati sull'identità delle persone ammesse oppure no all'interno dello spazio comune.

Con la comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen ad opera del Trattato di Amsterdam la questione relativa ai controlli da effettuare sui cittadini di paesi terzi in transito entro i confini dello spazio di Schengen è ritornato in seno al dibattito istituzionale comunitario, con conseguenti sviluppi in materia di visti, asilo e immigrazione.

Se da un lato, quindi, la mobilità entro il perimetro dell'Unione Europea è ritenuta strategicamente una risorsa fondamentale sulla quale confidare le sorti di una maggiore coesione, unità e benessere per tutti, dall'altro lato l'ingresso di immigrati provenienti da paesi terzi è vissuto con un

certo timore e gli aspetti negativi legati alla presenza di stranieri nelle comunità ospitanti è di gran lunga più sottolineata dai decisori politici. Il confine, che da una parte scompare e dall'altra si solidifica, pare, in realtà, conformarsi alle fattezze dell'individuo: è un confine giuridico che interessa la persona fisica, non più un'area geografica. Lo spartiacque è segnato anche terminologicamente: *mobility vs. migration*. Quando il flusso di lavoratori permane all'interno dello spazio europeo si usa parlare di mobilità nella doppia accezione di spostamento geografico e lavorativo. Le migrazioni riguardano, invece, i cittadini di paesi terzi che cercano lavoro, benessere e sicurezza nei territori europei. I due termini non hanno certo lo stesso valore simbolico: il primo, più astratto, si sottrae alle immagini più toccanti di miseria e degrado legate alla parola migrazione.

Nell'indagine di Eurobarometro del 2005, "*Mobility in Europe*", emerge l'atteggiamento diffusamente positivo degli europei verso la mobilità geografica all'interno dell'UE: essa è considerata positiva per l'integrazione europea e per il mercato del lavoro, ma anche per gli individui, con qualche rischio per le ricadute sugli assetti familiari. Nella ricerca curata da Ilvo Diamanti, sempre nel 2005, emergono invece gli atteggiamenti più critici, legati alla presenza di immigrati extra comunitari. In particolare, i timori si concentrano sulla concorrenza sul fronte occupazionale e i problemi di sicurezza. Viceversa, risultano meno avvertite le questioni legate alla difficile convivenza interculturale e religiosa. Tuttavia, non mancano neppure i riconoscimenti degli aspetti benefici dell'immigrazione e, in special modo, i vantaggi per la crescita economica.

Per rendere la migrazione più simile alla mobilità occorre un buon grado di coordinamento nella gestione del fenomeno. Un coordinamento che deve interessare *in primis* i territori di emissione e di destinazione, in una rete di *governance* radicata, efficace e diversificata. In secondo luogo, in virtù dell'esistenza dello spazio di Schengen e delle norme comunitarie sulla libera circolazione, occorre un avanzamento coordinato e condiviso

tra tutti gli Stati membri nella fissazione di misure standard per l'ammissione di cittadini di paesi terzi e il loro soggiorno, nonché per il riconoscimento dei loro diritti una volta divenuti residenti sul suolo comunitario. Grazie a questi standard, sarebbe possibile garantire la libera circolazione dei cittadini extra comunitari al pari di quelli comunitari, rendendo effettiva l'inutilità dei controlli ai confini interni all'Unione.

Nel Consiglio di Tampere nel 1999, si stabilì la rotta delineando quattro priorità: 1) il partenariato con i paesi di origine; 2) una politica comune sul diritto di asilo basata sulla piena applicazione della Convenzione di Ginevra; 3) un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti; 4) un'effettiva ed efficace gestione dei flussi migratori.

Su questo indirizzo strategico, la Commissione ha formulato nel 2001 una proposta di direttiva che però non fu approvata dal Consiglio per le insolubili divergenze di opinione tra i diversi Stati membri, nonostante i pareri favorevoli del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale e una prima revisione del Parlamento Europeo che tutto sommato non aveva snaturato l'iniziativa della Commissione.

Le successive mosse della DG FSJ furono, in primo luogo, la realizzazione del *Green Paper* intitolato "*An EU approach to managing economic migration*" (COM (2004) 811), con lo scopo di avviare un dibattito approfondito, con la partecipazione delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e della società civile, sulla forma più appropriata da dare alla normativa comunitaria in materia di ammissione dei migranti per motivi economici e, in secondo luogo, l'adozione, nel 2005, del *Policy Plan on Legal Migration* (COM (2005) 669) nel quale compare esplicitamente il collegamento tra la strategia di Lisbona e la gestione dei flussi migratori per una pronta risposta alle fluttuanti richieste del mercato del lavoro.

Nel frattempo, nel novembre 2004 aveva preso l'avvio il già citato *Hague Programme*, allegato alle Conclusioni della Presidenza al termine del Consiglio di Bruxelles, nel quale si riaffermavano le necessità di

garantire libera circolazione e sicurezza, in particolare con riferimento ai tragici attentati di Madrid dell'11 marzo 2004.

Ad ora, il pacchetto di norme disposte dalle istituzioni comunitarie in materia di ingresso di cittadini stranieri si compone di quattro direttive: 1) la 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, 2) la 2003/109/CE sullo *status* di residente di lungo periodo, 3) la 2004/114/CE sugli studenti e 4) la 2005/71/CE sui ricercatori.

In Italia, la prima direttiva è stata attuata, fuori tempo massimo, grazie al decreto legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007. La novità più rilevante introdotta dalla nuova norma attiene alle diversità di trattamento in materia di espulsione o negato rinnovo del permesso di soggiorno, a seconda che il soggetto interessato sia da solo oppure ricongiunto legalmente con i suoi familiari: ora, prima di agire, l'autorità dovrà accertare quale sia il reale interesse della famiglia.

Nello stesso giorno, con decreto legislativo n. 3, si è data attuazione in Italia alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo che ha trasformato l'istituto della Carta di Soggiorno nel Permesso di Soggiorno CE. L'innovazione più evidente è il riconoscimento del permesso dopo cinque anni di residenza legale e continuativa anziché dopo sei anni.

Per ciò che concerne le rimanenti due direttive, le leggi comunitarie 2006 e 2007 hanno dato al governo il compito di recepirne gli orientamenti, ma tuttora ciò non è avvenuto.

Nel dicembre 2006 si sono chiuse le concertazioni con il Consiglio e con il Parlamento in merito ai nuovi strumenti finanziari da adottare nel corso del ciclo programmatico 2007-2013. La Direzione Generale Sicurezza Libertà e Giustizia ha così potuto predisporre, tre nuovi *framework programmes*: 1) il *Security and Safeguarding Liberties programme*, per la lotta contro il crimine e la prevenzione dei rischi legati al terrorismo, 2) il *Fundamental Rights and Justice programme*, per la prevenzione e la lotta

contro le violenze perpetrate verso i soggetti deboli, la prevenzione contro la diffusione dell'uso di droghe, la promozione dei diritti fondamentali e la cittadinanza e, per finire, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e 3) il programma *Solidarity and Management of Migration Flows*. Quest'ultimo, evidentemente, è stato appositamente concepito per creare, consolidare ed implementare una politica comune in materia di migrazione e libera circolazione.

Il programma si compone di quattro fondi distinti, due dei quali, *l'External Borders Fund* e *l'Integration Fund* hanno già preso l'avvio con l'inizio del 2007, mentre il *Return Fund* e *l'European Refugee Fund* saranno operativi dal 2008. Il budget complessivo stanziato per i quattro fondi è di poco superiore ai 4 miliardi di euro (4.020,37 milioni), ripartito in modo crescente sui sette anni di programmazione.

La gran parte delle risorse disponibili, contrariamente agli anni precedenti, sarà suddivisa tra gli Stati membri (tutti e 27 i paesi con l'eccezione di Danimarca, Regno Unito e Irlanda i quali hanno di volta in volta optato se accedere o meno ai diversi fondi) sulla base di criteri oggettivi contenuti in una decisione *ad hoc* della Commissione, ancora da approvarsi. Gli Stati membri sono tenuti a formulare subito un programma annuale nazionale, di concerto con Bruxelles, per la definizione delle attività che intendono co-finanziare (tra il 50% e il 75% dell'intero importo di ogni azione) con i fondi comunitari. Le rimanenti parti sono destinate ad opere di particolare rilievo e interesse comune e, in misura residuale (tra il 6% e il 10% a seconda dei fondi) al finanziamento di Community Action sotto la gestione diretta della Commissione, realizzate tramite *call for proposals* cui possono partecipare liberamente soggetti pubblici e privati.

Entro il primo semestre del 2007, la Commissione dettaglierà le linee guida in accordo delle quali approverà i piani nazionali e definirà i bandi per il finanziamento delle attività comuni.

Per ciò che concerne la libertà di circolazione dei *third country nationals*, contrariamente al nome del programma quadro, si può affermare che nessuno dei fondi predisposti pare realizzare le condizioni per l'affermarsi dal basso di una politica comune in materia di ingressi e soggiorno e quindi di una vera e propria gestione dei flussi migratori. In proposito, infatti, si nota come l'*External Borders Fund*, che in pratica avrebbe dovuto rimpiazzare il programma ARGO (*External borders, asylum, visas and immigration*), sia invece stato concepito quale fondo per la redistribuzione degli oneri derivanti dal controllo delle frontiere esterne, mentre la ridefinizione delle *visa policies* non rientra tra gli scopi del programma, così come nel caso dell'*Integration Fund*, che prende il posto del programma INTI (*Integration of Third Country Nationals*) il quale è focalizzato sulle misure per facilitare l'integrazione di immigrati già presenti nei territori ospitanti, principalmente quelli arrivati da poco, mentre poco viene detto in merito alle modalità di coordinamento tra bisogni territoriali e gestione dei flussi migratori. In ogni caso, per formulare ulteriori commenti occorrerà attendere la realizzazione dei piani annuali formulati dagli Stati membri e, per confronti con il passato, la realizzazione delle *call for proposals* e *for tenders* all'interno delle *Community Actions* promosse dalla Commissione.

Segnalo infine, come nella comunicazione della Commissione del 14 luglio 2004 (COM (2004) 487), la proposta di razionalizzazione dell'intervento programmatico comunitario passava attraverso la creazione di un programma intitolato "*Freedom of movement and solidarity in the area of external borders, asylum and immigration*" che aveva ottenuto il parere favorevole del Comitato delle Regioni e del Parlamento Europeo, poi modificato in sede di contrattazione con il Consiglio. La scomparsa del riferimento alla libertà di movimento è emblematico di un approccio complessivo che tende a rafforzare il ruolo dei governi nazionali nella gestione delle politiche in materia di quote, visti, soggiorno e cittadinanza,

settori di *policy* che, difatti, non rientrano direttamente nell'ambito della programmazione concepita dalla DG *Freedom Security and Justice*.

L'orientamento dei governi nazionali sembra essere quello di rimanere saldamente ancorati sulle proprie prerogative di sovranità in materia, tuttavia una sperimentazione di progetti pilota su sistemi integrati di monitoraggio, programmazione e gestione dei flussi avrebbe potuto aprire la strada a soluzioni innovative sulle quali conformare una strategia comune concreta, così come era accaduto, per esempio, nel 2003 con lo *strand A* della linea di finanziamento B7-667 *Co-operation with Third Countries in the area of migration*, poi non più riproposta.

3.2 Sicurezza e lotta alla criminalità.

Per ciò che concerne la lotta alla criminalità e quindi l'affermazione di uno spazio comune di sicurezza entro i confini dell'Unione Europea, il cammino politico fin qui intrapreso dagli Stati membri è ancora poco lineare e merita qualche parola di approfondimento.

La mappa delle istituzioni coinvolte è significativamente pressoché coincidente con quella relativa alle politiche volte a garantire la libera circolazione delle persone, con l'aggiunta di alcuni organi specializzati nella cooperazione giudiziaria e di polizia.

Prima di trattare la questione della sicurezza all'interno dell'approccio complessivo verso la regolazione dei fenomeni migratori, tenterò di delineare il panorama generale delle attività comunitarie in materia di lotta alla criminalità, in modo da poter meglio collocare in seguito il particolare contributo europeo associato al contenimento dell'immigrazione clandestina.

In materia di cooperazione tra le forze di polizia nazionali gli sforzi sin qui prodotti hanno condotto ad un poco coerente quadro in cui compaiono attori quali il già presentato *Europol*, l'*European Police Chiefs Task Force*, creato per facilitare le comunicazioni tra i livelli superiori delle agenzie

nazionali, l'*European Police College*, per la formazione del personale e l'*European Rapid Reaction Force* che partecipa alle azioni di *peacekeeping* a livello planetario e risponde agli indirizzi comunitari in materia di difesa e sicurezza comune.

Nella lotta al crimine organizzato partecipano *Europol* e *Eurojust* con ruoli di supporto. Tuttavia, i compiti assegnati a livello comunitario sono più che altro di coordinamento e la mancanza di un sistema di accusa comunitario, di una Procura Europea, rende assai difficoltose le attività congiunte.

Per intervenire e combattere il commercio mondiale di stupefacenti, che interessa da vicino 2 milioni di europei, tali sono le dimensioni della popolazione di consumatori di droga nel vecchio continente, il Consiglio Europeo ha realizzato l'*EU Drugs Strategy*, seguito dal relativo *Action Plan* redatto dalla Commissione. In questo caso le iniziative paiono meglio coordinate e la spinta verso azioni comuni è maggiore. Non a caso, all'interno del programma generale *Civil Justice and Fundamental Rights*, la Commissione ha predisposto uno apposito programma: *Drugs Prevention and Information*.

Un altro filone, molto recente, di cooperazione transnazionale è quello approntato per la difesa dei consumatori. Nel mercato unico, l'esistenza di diversi enti di tutela dei consumatori può lenire le possibilità di una reale ed efficace protezione. Il sistema d'informazione e di mutua assistenza realizzato al termine della Convenzione Napoli II ha creato le premesse per una effettiva cooperazione nel campo con il fine di prevenire il commercio illecito di farmaci non autorizzati, armi e materiali esplosivi, beni pericolosi o contraffatti, pornografia e materiali nucleari.

Per ciò che concerne la cooperazione giudiziaria in materia civile, l'impulso maggiore è stato dato nel mutuo riconoscimento delle sentenze all'interno dello spazio comune di giustizia. Ulteriori filoni di lavoro sono l'adeguata ed effettiva compensazione delle vittime e, in ultima istanza,

una maggiore convergenza degli ordinamenti nazionali nel campo della *civil law*. Sono stati così realizzati numerosi regolamenti per permettere una effettiva libera circolazione delle sentenze e una reale trasparenza e prevedibilità del diritto nella determinazione dei giudici competenti e delle leggi applicabili.

In materia penale, la cooperazione promossa dall'Unione Europea è orientata, anche in questo caso, ad un mutuo riconoscimento delle sentenze. Inoltre, si è registrato un avvicinamento tra i diversi ordinamenti relativamente alla definizione dei reati e delle sanzioni penali ad essi collegati, in particolare nei casi di crimini di natura internazionale. Per finire, si è dato spazio a volontarie misure volte ad approfondire la cooperazione giudiziaria tra le differenti autorità competenti a livello nazionale.

Il tema centrale di questo capitolo di *policy* è, in ogni caso, la lotta al terrorismo. Intrapreso il cammino molto timidamente all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, le iniziative hanno perso slancio ed efficacia dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001. Solamente dieci giorni dopo, infatti, il 21 settembre 2001, nel Consiglio Europeo i Capi di Stato e di Governo dell'UE predisposero un *Action Plan on Fight Against Terrorism*. Nel 2002, vennero assegnate competenze in materia all'*Europol* e fu creato l'*Eurojust*. Il 21 e 22 giugno 2002, a Siviglia, il Consiglio Europeo accentuò l'inquadramento delle politiche migratorie entro il *frame* sicurezza e lotta alla migrazione illegale. Inoltre, vennero emanate due decisioni quadro del Consiglio dei Ministri, la prima per stabilire l'*European Arrest Warrant* e la seconda per definire alcuni concetti comuni sui reati legati al terrorismo, con l'intento di uniformare gli ordinamenti nazionali.

Gli attentati di Madrid, l'11 marzo 2004, data ricordata ogni anno nel *Memorial Day* dedicato alle vittime degli attacchi terroristici, e di Londra, il 7 luglio 2005, hanno consolidato il tema della lotta al terrorismo ai vertici

dell'agenda politica europea in materia di sicurezza. La strategia adottata dalle istituzioni comunitarie si articola su tre dimensioni: 1) prevenzione dei rischi, che si realizzerebbe evitando i fattori che facilitano il reclutamento di adepti nei *network* terroristici, prosciugando le risorse finanziarie delle cellule criminali e monitorando i traffici di materiali esplosivi, chimici e batteriologici; 2) protezione e solidarietà finanziaria verso le vittime del terrorismo, difesa delle infrastrutture di rilevanza critica, creazione di reti di sicurezza pubbliche e private per facilitare lo scambio di informazioni e potenziare l'*intelligence* comunitaria; 3) reale perseguimento penale dei terroristi, possibile solo offrendo alle autorità nazionali competenti il massimo appoggio per l'identificazione, la cattura degli indagati e la loro sottoposizione a procedimenti giudiziari.

Inutile sottolineare come, per rendere effettiva la lotta al terrorismo in un'area di libera circolazione delle persone, siano fondamentali i controlli alle frontiere che impediscano l'afflusso di clandestini, che sarebbero poi difficilmente controllabili una volta entrati nello spazio comune europeo: le politiche di contrasto all'immigrazione illegale sono così divenute di primaria importanza strategica. Tuttavia, il terrorismo non è l'unica minaccia alla legalità e alla sicurezza legata alla presenza di stranieri irregolari. Nella Comunicazione della Commissione del 15 novembre 2001 (COM (2001) 672) si sottolinea in particolare la drammaticità delle situazioni legate all'utilizzo di canali illegali per l'ingresso nei paesi di destinazione, una pratica che molto spesso condanna gli immigrati clandestini a rapporti di sudditanza e sfruttamento nei confronti dei trafficanti che hanno mediato le loro condizioni di ingresso. E' stato individuato, invece, nel lavoro nero l'esito più frequente delle vicende umane di quegli immigrati che sono giunti legalmente nel paese ospitante, con visti per turismo o studio o, quando previsto, senza alcun visto e poi hanno irregolarmente prolungato il loro soggiorno, divenendo a tutti gli effetti clandestini. Nella più recente Comunicazione dal titolo "*Policy*

Priorities in the Fight Against Illegal Immigration" (COM (2006) 402), la Commissione ha tracciato la via da seguire: 1) insistendo sull'importanza di intensificare i controlli alle frontiere, in particolare dando più risorse e compiti all'agenzia FRONTEX; 2) definendo una volta per tutte un sistema comune in materia di visti ed istituendo il *Visa Information System* (VIS), effettivamente operativo dal 2007, da affiancare allo *Schengen Information System II* (SIS II) per lo scambio di informazioni alfanumeriche, fotografiche e biometriche tra le autorità che hanno in cura la gestione degli ingressi nello spazio comune; 3) riaffermando la necessità di lottare efficacemente contro lo *human trafficking*, la tratta degli esseri umani, tramite la definizione di una strategia integrata che tenga conto delle *best practices* sviluppate nei territori europei; 4) formulando e coordinando politiche efficaci e giuste in materia di rimpatrio e riammissione degli stranieri espulsi; 5) promuovendo gli scambi di conoscenze e le azioni di monitoraggio e controllo integrate con i paesi terzi, all'interno del *framework* fissato nell'*European Neighbourhood Policy* nel quale sono coinvolti i Paesi sia mediterranei sia quelli dell'Est Europa.

Nel corso del dodicesimo semestre di presidenza tedesca, dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2007, è stato dato nuovo impulso all'iniziativa comunitaria. Tra i frutti più significativi dello sforzo profuso troviamo il SISone4all, adeguamento del sistema Schengen per renderlo condivisibile con i nuovi paesi europei, al fine di eliminare, entro dicembre 2007 le barriere interne, dal Portogallo alla Estonia. In più, nei mesi di marzo e aprile 2007 sono divenuti effettivi tre protocolli di riforma dell'agenzia *Europol* che ne hanno determinato l'aumento delle competenze e delle responsabilità. Infine, anche *Frontex* è stata rinforzata tramite il nuovo regolamento già approvato in prima battuta dal Consiglio e ora in discussione in Parlamento. Tra le novità il team di pronto intervento, il sistema di sorveglianza europea e per il futuro, il sistema satellitare di controllo dei confini esterni.

Relativamente alle basi giuridiche, ritroviamo nuovamente il Titolo IV del Trattato di Amsterdam, in particolare l'articolo 63 (3.b) TCE che garantisce il fondamento giuridico per le misure concernenti *l'illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents*.

Il diritto derivato prodotto dalle istituzioni comunitarie non è particolarmente abbondante. Si segnala un Regolamento del 19 febbraio 2004 (377/2004) che ha istituito la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione, il *Liaison Officers Network*, formata da personale nazionale, inviato nelle autorità consolari presenti nei paesi non membri dell'Unione Europea, con il compito di raccogliere informazioni sui flussi migratori illegali, per poi dividerle con i colleghi degli altri Stati membri presenti nel medesimo territorio. Oltre a ciò, sono state emanate in tutto due direttive, entrambe nel 2001. La prima, del 2 giugno 2001 (2001/40/CE) attiene ai meccanismi di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di espulsione di cittadini di paesi terzi. Alla direttiva, in Italia, è stata data attuazione tramite il Decreto Legislativo n. 12 del 10 gennaio 2005. La seconda direttiva risale al 10 luglio 2001 (2001/51/CE) ed intende integrare le disposizioni dell'articolo 26 della Convenzione di Schengen. In Italia, il testo è stato attuato con il Decreto Legislativo n. 87 del 7 aprile 2003 che ha emendato il Testo Unico Turco-Napolitano istituendo l'obbligo per il vettore che conduce uno straniero alla frontiera, privo di titolo di ingresso, a ricondurre lo stesso nello Stato di provenienza.

Il corpo più significativo di disposizioni prese a livello europeo per la lotta all'immigrazione clandestina è composto da nove Decisioni del Consiglio che hanno introdotto misure di coordinamento tra autorità nazionali competenti, per una gestione dei dati condivisa, e meccanismi di redistribuzione per correggere le iniquità finanziarie derivanti

dall'applicazione delle norme comunitarie che coinvolgono in misura diversa gli Stati membri.

Sul fronte delle prospettive finanziarie, rimaniamo entro l'ambito della programmazione predisposta dalla DG *Freedom Security and Justice*. In proposito, credo sia da accogliere positivamente la scorporazione, avvenuta nel corso della recente riorganizzazione degli strumenti di finanziamento, tra questioni legate alla sicurezza e questioni legate all'immigrazione. Sebbene siano gestiti dalla medesima direzione generale, i *general programme* che compongono il nuovo quadro operativo hanno certamente rimediato alla frammentarietà che caratterizzava lo scenario in precedenza. Al di fuori del *Solidarity and Management of Migration Flows programme*, i cui *External Borders Fund* e *Return Fund* finanziano attività legate al contrasto dell'immigrazione clandestina, nel *Security and Safeguarding Liberties programme*, lo specifico programma *Prevention of and Fight against Crime* cita esplicitamente la tratta di esseri umani quale fenomeno sul quale agire e dispone finanziamenti specifici. La prima misura adottata all'interno di questo *specific programme* è stata l'apertura di una *call for framework partners* mirante alla costituzione di un *network* di cooperazione, formato da organismi pubblici nazionali e comunitari già attivi nel settore, che, entro il 2010, dovrebbe realizzare studi ed attività congiunte per: 1) migliorare la prevenzione dei crimini; 2) sviluppare la legislazione comunitaria; 3) incrementare il sostegno assicurato ai testimoni e ai pentiti; 4) aumentare il livello di protezione garantito a chi ha subito il crimine.

3.3 Il rimpatrio e la cooperazione con i paesi terzi.

La lotta all'immigrazione clandestina si compone di due momenti fondamentali: 1) una politica di contenimento degli accessi non autorizzati e quindi la dissoluzione delle reti criminali che gestiscono canali di

ingresso illegali; 2) un sistema di monitoraggio sulla presenza irregolare di stranieri già entrati nel territorio, con la conseguente individuazione dei clandestini e la loro espulsione, ovvero il rimpatrio nel paese di provenienza.

La *return policy*, come viene definita in gergo comunitario, costituisce quindi un capitolo molto importante all'interno dell'approccio comunitario ai fenomeni migratori. La presenza di soggiornanti irregolari è uno dei principali punti di debolezza dell'intero assetto europeo sulla libera circolazione delle persone ed una minaccia effettiva per la sicurezza di tutti i cittadini.

Sebbene le statistiche in merito siano, per definizione, solo approssimative, non è certo un mistero che all'interno degli Stati membri, in particolare quelli di frontiera nel Sud e nell'Est del continente, la popolazione di stranieri illegalmente residenti sia alquanto significativa. Tra gli indicatori più vistosi di questa realtà sommersa troviamo le proporzioni sbalorditive che hanno assunto le frequenti regolarizzazioni di massa che hanno interessato negli ultimi anni diversi paesi europei.

Proprio in merito a tali sanatorie, la Commissione ha espresso molte perplessità sull'efficacia di pratiche che, in definitiva, non fanno che consolidare la convinzione che la presenza irregolare nel suolo europeo sia un inevitabile limbo nel quale occorre sostare in vista di una futura, inevitabile, regolarizzazione. La soluzione proposta è, invece, quella di rendere effettivo il controllo sul territorio ed allontanare i clandestini tramite politiche di rimpatrio ben coordinate e gestite. In tal proposito, un approccio europeo in materia di rimpatrio degli immigrati irregolari è volto a garantire che il clandestino, soggetto a procedura di espulsione, faccia effettivo ritorno al paese di origine anziché spostarsi semplicemente in un altro paese europeo, avvantaggiandosi dell'assenza di controlli alla frontiera.

In tema di rimpatrio, le istituzioni competenti e le basi giuridiche sono quelle già illustrate in precedenza, essendo questo un filone afferente alla creazione dello spazio comune di libertà giustizia e sicurezza e quindi riguardante gli attori che operano sul campo della giustizia e gli affari interni.

Sotto il profilo normativo, oltre alla Decisione del Consiglio 2004/573/CE sui voli congiunti per l'allontanamento degli immigrati clandestini, l'unica norma ora in vigore è la già citata Direttiva 2001/40/EC sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di espulsione. Da menzionare, però, è l'iniziativa della Commissione che, nel 2005, ha avanzato una proposta di direttiva volta a fissare standard e procedure comuni in materia di rimpatrio. Nel testo, attualmente al vaglio del Consiglio e del Parlamento, l'organo di Bruxelles concentra i principi strategici sviluppati nel corso degli ultimi anni ed illustrati prima nel *Green Paper* del 10 aprile 2002 (COM (2002) 175) e poi nella Comunicazione del 14 Ottobre dello stesso anno (COM (2002) 564). La proposta della Commissione, pertanto, incoraggia l'adozione di procedure eque e trasparenti, promuove il principio del ritorno su basi volontarie e confina l'allontanamento forzato ai casi residuali. L'uso di misure coercitive e di custodia temporanea è assoggettato al principio di proporzionalità e vengono fissati limiti di tutela inviolabili. Infine, il testo, predispone gli strumenti perché il divieto di riammissione collegato al decreto ingiuntivo di espulsione sia valido su tutto il territorio europeo e non solo in quello dello Stato in cui l'atto amministrativo è stato prodotto. Ciò permetterebbe, inoltre, di predisporre un sistema di incentivi realmente funzionante, basato sulla apposizione o il ritiro del *re-entry ban* a seconda che il clandestino espulso provveda volontariamente o meno al proprio ritorno in patria.

Naturalmente, ogni ipotesi di rimpatrio deve tenere in considerazione situazioni particolarmente drammatiche o rischiose che possono riguardare i clandestini soggetti ad espulsione. Ciò è da tenere presente in particolare

nei casi dei richiedenti asilo che non hanno ottenuto il riconoscimento delle loro istanze.

In ogni caso, anche in casi meno eclatanti, occorre predisporre percorsi di re-integrazione nei contesti di origine perché la politica dei rientri sia effettivamente efficace. Spesso, infatti, le resistenze degli immigrati alle ipotesi di ritorno sono riconducibili alla assenza di reti sociali presenti nei territori di origine e la conseguente sensazione di sentirsi ugualmente estranei ed esclusi anche nei luoghi di provenienza. Per tale ragione, nei lavori della *International Organization for Migration* si sottolinea la necessità di sviluppare attività di accompagnamento pre- e post-partenza per promuovere l'adesione volontaria a progetti di rientro. Di pari rilevanza, paiono le attività informative che devono chiarire ed evidenziare l'impossibilità di accedere ad uno status di residente regolare se non compiendo tutto l'iter legale a partire dall'ottenimento del visto di ingresso e, parallelamente, sottolineare le opportunità e le occasioni positive che sarebbe possibile cogliere una volta tornati in patria.

Per fare tutto ciò è indispensabile un buon grado di coordinamento non solo con gli altri Stati membri dell'Unione Europea, ma anche con le autorità e le organizzazioni specializzate presenti nei territori di origine, oltre che, ovviamente, con quelle operanti a livello internazionale. Nelle migliori ipotesi, una efficace *return policy*, potrebbe consolidarsi in virtuose pratiche di migrazione circolare che costituirebbero un approdo molto avanzato in termini di gestione del fenomeno migratorio.

La cooperazione con i paesi terzi è un requisito importante sotto molti aspetti. In questa sede mi preme sottolinearne due, ulteriori, da aggiungersi a quanto detto in merito alla gestione dei flussi migratori: 1) la cooperazione transfrontaliera nella lotta contro l'immigrazione clandestina; 2) la cooperazione decentrata e gli aiuti per lo sviluppo delle aree economicamente arretrate.

Per ciò che concerne la prima prospettiva, che ricade nel settore di *policy* fin qui indagato, ovvero quello legato principalmente alla sicurezza e gli affari interni, si possono citare alcuni casi di cooperazione che, seppur funzionali allo scopo di contenere l'afflusso di immigrati nei territori dell'Unione, hanno sollevato non pochi dubbi sul risvolto umanitario di tali pratiche. Tra tutte le esperienze sin qui condotte spicca quella che vede coinvolte le autorità marocchine e spagnole nel presidio degli avamposti africani della Repubblica spagnola: Ceuta e Melilla. Nelle due cittadine, meta ambita da tutti gli emigranti africani che cercano un accesso all'Europa, si svolgono abitualmente pattugliamenti congiunti e le forze di polizia marocchine sono attivamente impegnate in attività di sorveglianza al di fuori delle alte mura di cemento che recingono sia Ceuta che Melilla. Il teatro di guerra che si è venuto a creare nelle due *enclave* spagnole è l'esemplificazione migliore di ciò che molti chiamano, con toni dispregiativi, *fortress Europe*. Il volto disumano, militaristico, di un'Europa arroccata sui suoi privilegi prende vita nelle testimonianze, ad esempio, di Medici Senza Frontiere, ONG presente nel territorio di confine marocchino-spagnolo: la repressione dell'immigrazione clandestina avviene sul territorio africano in pieno contrasto con i principi che l'Europa suole invece affermare e difendere sul suo territorio.

Negli ultimi anni, dopo i violenti scontri del 2005 e del 2006, i flussi di immigrati hanno cominciato a prediligere altre aree di imbarco, in particolare la Libia, quale migliore piattaforma per raggiungere le coste italiane. Per tale ragione, la Commissione europea e l'agenzia *Frontex* stanno parimenti dirottando le proprie attenzioni verso il consolidamento di pratiche di cooperazione con le autorità libiche.

Di tutt'altro genere l'approccio promosso dal Commissario europeo per lo Sviluppo e gli Aiuti Umanitari, ovvero il belga Louis Michel, già Commissario europeo per la Ricerca, entrato nella squadra di Barroso con

il compito di coordinare due Direzioni Generali: 1) la DG *Development*, diretta dal bolognese Stefano Manservigi, ex capo di gabinetto durante la presidenza di Romano Prodi; 2) la DG per gli Aiuti Umanitari (ECHO), diretta dal portoghese António Cavaco. Al suo fianco la Commissaria austriaca Benita Ferrero-Waldner che ha il compito di curare le relazioni esterne dell'UE e di coordinare la politica di vicinato europea e alla quale, inoltre, fa capo la DG EuropeAid per la cooperazione internazionale, diretta da Jacobus Nicolaas Maria Koos, nato in Indonesia ma vissuto tra Danimarca e Olanda.

Le Direzioni Generali ora nominate, con l'aggiunta di quelle destinate al commercio estero e all'allargamento, formano la cosiddetta *RELEX Family*, ovvero il nucleo della Commissione impegnato nelle relazioni con il resto del mondo. L'impegno promosso dagli uffici dell'area RELEX, in materia di immigrazione, risponde al principio, molto semplice, in base al quale, per limitare e controllare i flussi migratori, siano essi legali o illegali, il presupposto dal quale partire è il venir meno delle condizioni di povertà e di pericolo che spingono milioni di uomini e donne a lasciare i propri paesi di origine.

In seno al Consiglio, l'arena competente in materia è il *General Affaire and External Relations Council* (GEARC) che dal 2002 si riunisce in apposite sedute circoscritte agli affari esteri. Gli incontri si svolgono una volta al mese tra i Ministri degli Esteri dei governi nazionali in rappresentanza di ogni Stato membro. Le materie di competenza del GEARC attengono a tutte le politiche connesse alle relazioni con l'esterno, dalla politica di sicurezza agli aiuti umanitari. Nel campo della cooperazione allo sviluppo, le responsabilità sono assegnate in maniera diffusa tra istituzioni comunitarie, Stati membri ed enti sub-nazionali. Le procedure legislative comunitarie assegnano i poteri di iniziativa alla Commissione e, nella maggior parte dei casi, il processo decisionale avviene secondo la modalità codecisionale tra Parlamento e Consiglio. Al

GEARC spetta, infine, il compito di fissare le *policy guidelines* sotto forma di *Council Conclusions*.

Nel Parlamento Europeo i Comitati permanenti competenti in materia di aiuti allo sviluppo e relazioni esterne sono: 1) il *Development Committee* (DEVE), in cui lavorano 35 parlamentari, presieduto dal socialista spagnolo Josep Borrell Fontelles; 2) il *Foreign Affairs Committee* (AFET) composto da 86 membri e presieduto dal polacco Jacek Saryusz-Wolski aderente al Partito Popolare Europeo.

In questo contesto politico e strategico, di grande importanza pare la previsione di un programma tematico dedicato alle migrazioni, inserito nel pacchetto di azioni approvate dal GEARC e dal DEVE per il periodo 2007-2013. Sulla scia del programma AENEAS, adottato il 12 novembre 2002 e gestito da EuropeAid fino al 2006, saranno finanziate attività volte ad assicurare una migliore capacità di gestione dei fenomeni migratori nei territori a forte propensione emigratoria. Il potenziale dello sviluppo territoriale di quei paesi, è fortemente connesso ad un opportuno contenimento del *brain drain*, ad una amministrazione più efficiente delle risorse costituite dalle rimesse degli emigrati e ad un proficuo sostegno del ritorno volontario che passa attraverso una re-integrazione dei migranti nei contesti di provenienza.

Il *budget* complessivo, stanziato per i sette anni in favore del *Development Cooperation Instrument* (DCI), è di 17 miliardi di euro, dei quali 10 miliardi sono destinati ai programmi geografici di sviluppo territoriale e 5,5 miliardi al finanziamento dei cinque programmi tematici, ovvero, oltre a migrazione e asilo: 1) benessere delle persone; 2) ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali; 3) organizzazioni non governative ed autorità locali; 4) sicurezza alimentare.

Di particolare rilevanza, inoltre, è il contributo dato dall'Unione alle iniziative di cooperazione decentrata, fondamentali per la creazione di *network* di *governance* integrati tra paesi destinatari ed emissari, nel campo della migrazione. Il concetto di cooperazione decentrata prese piede in Europa a metà degli anni ottanta nella "*Charte Européenne de l'Autonomie Locale*" e nel 1989 la Commissione inserì, per la prima volta, un'apposita voce nel bilancio dedicato alla cooperazione allo sviluppo. Essa individua un approccio che potremmo definire *bottom-to-bottom*, ovvero la società civile ed enti locali di un paese donatore aiutano, attraverso forme di sostegno e cooperazione, la società civile e le autonomie locali di un paese ricevente con lo scopo di costruire dal basso meccanismi democratici di partecipazione e confronto. Rientrano quindi in questo filone le attività di *partnership*, *institution* e *capacity building* condotte da attori locali o non governativi, anche se finanziate da autorità statali nazionali o europee, come nel caso dei progetti finanziati ai sensi del Regolamento 625/2004/CE che ha previsto lo stanziamento di 18 milioni di euro per il triennio 2004-2006 a sostegno di pratiche di *decentralised cooperation*.

In Italia, tramite la Legge n. 49 del 26 febbraio 1987, si è riconosciuto alle Autonomie Locali un ruolo propositivo ed attuativo nei progetti di cooperazione allo sviluppo. Dopo vent'anni, le Regioni e le Province Autonome, come anche i Comuni Italiani, dimostrano diversi gradi di coinvolgimento e di interesse per questo genere di attività. Per ciò che interessa il presente lavoro, è importante segnalare come la Provincia Autonoma di Trento, nel 2003, abbia stanziato ben 4 milioni di euro per progetti di cooperazione internazionale, contro i poco più di 2 milioni di euro della Regione Veneto (Zupi, 2005), ciò significa che mentre ogni cittadino veneto ha destinato 0,46 euro per la cooperazione decentrata, ciascun trentino ne ha sborsati ben 8,38, ovvero addirittura il 1808% in più. La vocazione del Trentino per la cooperazione decentrata è ancor più

esplicita in considerazione del fatto che, sempre nel 2003, la Provincia Autonoma di Trento si era collocata al quarto posto nella classifica dei più generosi donatori a livello locale, subito al seguito delle ben più popolate Lombardia, Emilia Romagna e Toscana.

Un discorso a parte merita il programma di iniziativa comunitaria per la cooperazione interregionale Interreg. Nato nel 1990 e giunto nel 2000-2006 alla sua terza ed ultima edizione, esso è finanziato dal Fondo di Sviluppo Regionale (ERDF), strumento finanziario volto all'implementazione delle politiche di coesione territoriale e sviluppo locale. Nell'ultimo settennio di programmazione contava su un *budget* di 4.875 milioni di euro. I tre *strand* che compongono Interreg, ovvero: A) cooperazione transfrontaliera destinata alle aree di confine, interne ed esterne all'unione, per la realizzazione di progetti congiunti; B) cooperazione transnazionale che coinvolge macro aree regionali entro le quali realizzare progetti integrati per uno sviluppo armonioso dei territori; C) cooperazione interregionale, policentrica e reticolare non risponde ad una zonizzazione a priori e mira a rafforzare le interconnessioni tra le regioni d'Europa e implementare tecniche di sviluppo locale. Nella comunicazione della Commissione agli Stati membri del 2004 (COM (2004) 226), si sottolinea l'importanza del tema migratorio in relazione alla cooperazione giudiziaria ed amministrativa.

Dal 2007, Interreg III sarà sostituito dal nuovo obiettivo strutturale Cooperazione Territoriale. Il *budget* fino al 2013 sarà di 8.700 milioni di euro, destinati in buona misura alla cooperazione transfrontaliera.

Per ogni area di cooperazione, le Regioni che rientrano nel medesimo spazio transfrontaliero stanno approntando un Programma Operativo per determinare le linee di finanziamento da promuovere nel territorio e le modalità di gestione delle risorse. Per facilitare le azioni di cooperazione transfrontaliera, gli enti pubblici statali e sub-nazionali di almeno due Stati

membri possono dar vita ad un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), ai sensi del Regolamento 1082/2006 del 5 luglio 2006. Il GECT sarà dotato di personalità giuridica e, nei limiti delle competenze ad esso attribuito dai membri del gruppo tramite apposita convenzione, potrà essere incaricato di attuare programmi co-finanziati dalla Comunità.

L'ERDF, congiuntamente allo strumento di assistenza di pre-adesione (IPA), istituito tramite Regolamento 1085/2006 del 17 luglio 2006, potrà finanziare attività di cooperazione al di fuori dell'Unione, permettendo quindi di implementare progetti transfrontalieri assieme ai paesi confinanti, siano essi candidati potenziali o effettivi. Per tale ragione, la cooperazione territoriale si propone quale mezzo ideale per la realizzazione di progetti congiunti per la gestione dei flussi migratori in arrivo nell'Unione.

3.4 La crescita economica e occupazionale.

Il nesso tra immigrazione e sviluppo individua un rapporto bidirezionale. Se da una parte, infatti, una corretta gestione del fenomeno può andare a determinare processi virtuosi di sviluppo economico e sociale nei paesi d'origine, così come una cattiva gestione dello stesso conduce ad effetti molto dannosi in termini di squilibri demografici e fuga di cervelli, dall'altra parte, nei territori di destinazione, la presenza di stranieri può essere un fattore chiave per la crescita economica e culturale dei paesi ospitanti.

Il tema è già stato accennato nel capitolo precedente ed il potenziale ruolo positivo dell'immigrazione per l'economia già sottolineato a sufficienza. L'obiettivo di questo paragrafo è quello di stabilire se e cosa stanno facendo le istituzioni comunitarie in proposito.

Il punto da cui partire è la sfortunata Comunicazione (COM (2001) 387) della Commissione che proponeva l'adozione di un *Open Method of Coordination* quale strumento idoneo alla creazione di una politica

migratoria condivisa. La proposta cadde nel vuoto. Nell'interpretazione di Pastore e Sciortino (2004) le cause di ciò sono da rintracciarsi nella scarsa propensione dimostrata dai governanti europei a valutare nel lungo periodo le conseguenze di una politica migratoria comune. Nell'immediato, si sono fatte valere le persistenti differenze di approccio, legato alle diversità dei contesti socio-occupazionali europei e le diverse storie nazionali in tema di migrazione.

Nonostante il fallimento conseguito, l'importanza politica del documento redatto dalla Commissione è innegabile, in particolare in virtù della stretta relazione individuata tra regolazione della migrazione economica e politiche sociali e occupazione. Il sistema aperto, già attivamente operante in materia di occupazione e sviluppo economico, sarebbe potuto divenire la piattaforma ideale per coordinare in modo complessivo le diverse tematiche, favorendo così una opportuna integrazione delle differenti strategie.

In effetti, la *Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, diretta dal tedesco Nikolaus Van Der Pas e di cui è responsabile il Commissario ceco Vladimír Špidla, così come la DG *Freedom, Security and Justice*, mette in risalto il fondamentale contributo degli immigrati per la realizzazione degli obiettivi dell'*European Employment Strategy*. Sebbene l'immigrazione non possa essere una reale risposta ai problemi legati all'invecchiamento e alla contrazione demografica delle società europee, è innegabile che la gestione dei flussi di manodopera immigrata sia una delle strategie da percorrere.

Le stime indicano che tra il 2005 e il 2030 la popolazione attiva europea subirà un crollo del 7%, pari a 20.8 milioni di lavoratori in meno. Il *trend* è destinato a proseguire e, nel 2050, la contrazione raggiungerà proporzioni assolutamente ingestibili: 40 milioni di lavoratori in meno rispetto ad oggi. Tenendo poi in considerazione gli effetti dell'allungamento dell'aspettativa di vita nel vecchio continente, le previsioni indicano che nel giro di poco

più di cinquant'anni il rapporto tra popolazione pensionata e popolazione attiva potrebbe addirittura raddoppiarsi, facendo saltare i sistemi pensionistici e sanitari nazionali, già messi a dura prova dalle condizioni attuali (Niessen e Schiebel, 2003).

Le ricette individuate dalla Commissione sono: 1) più flessibilità nella gestione della migrazione economica; 2) maggiore integrazione degli immigrati nei territori ospitanti. Nella strategia complessiva dell'esecutivo di Bruxelles è presente la consapevolezza che la concorrenza internazionale crescente si manifesta anche nella policentricità dei magnetismi di attrazione della manodopera immigrata. L'Europa dovrebbe considerare quest'ultima una risorsa scarsa da contendere con le altre regioni industrializzate del mondo.

In merito al primo punto l'avanzamento della normativa comunitaria è stato molto difficoltoso; maggiore impulso è stato dato al tema dell'integrazione degli stranieri. Entrambi gli orientamenti sono racchiusi nel *Policy Plan* (COM (2005) 669), che ha fatto seguito al già menzionato *Green Paper* sulla migrazione economica ed all'adozione dell'*Hague Programme*, sempre nel 2005. La strategia indicata per la regolazione dell'accesso dei migranti per motivi economici, abbandonata la proposta generalista del 2001, si compone di quattro direttive specifiche per: 1) lavoratori altamente qualificati; 2) lavoratori stagionali; 3) lavoratori in trasferimento interno di società multinazionali; 4) tirocinanti retribuiti. Per ciò che concerne l'integrazione, al fianco dell'apposito *Integration Fund*, viene suggerito di includere nel regolamento del Fondo Sociale Europeo per gli anni 2007-2013 l'obiettivo di incrementare la partecipazione degli immigrati al mondo del lavoro e di rafforzare la loro inclusione sociale. Anche il Fondo di Sviluppo Regionale (ERDF o FESR) dovrebbe sostenere questo genere di attività. Ciò implica che anche la *Directorate General for Regional Policy*, diretta dal tedesco Dirk Ahner e la Commissaria polacca Danuta Hübner, responsabile politica, sono coinvolti nella regolazione

dell'immigrazione economica. Lo stesso dicasi per i 55 membri del Comitato parlamentare *Regional Development*, di cui lo spagnolo Gerardo Galeote, del partito popolare europeo, è il *chairman*.

Nell'arco della politica degli interventi strutturali dell'Unione, il riferimento all'immigrazione è difatti presente, in particolare in relazione all'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione ed all'obiettivo Cooperazione Territoriale. Ad esempio, la Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE) sugli orientamenti strategici in materia di coesione afferma l'esigenza di migliorare la gestione delle migrazioni economiche, anche attraverso servizi per il lavoro che tengano conto delle peculiari necessità della manodopera straniera. Riconoscimento delle competenze acquisite, orientamento personalizzato, formazione linguistica e sostegno all'imprenditorialità, queste sono le attività che l'Unione Europea si propone di finanziare. Accanto a queste politiche attive volte al miglioramento delle condizioni per l'inserimento professionale, si afferma l'esigenza di una regolazione effettiva dei fenomeni discriminatori e l'importanza di un sistema di azioni positive che rendano sostanziale la parità nell'accesso alle opportunità per gli immigrati, i giovani e le donne, che tradizionalmente costituiscono categorie deboli e periferiche nel mercato del lavoro.

In proposito, di grande rilievo è anche l'iniziativa comunitaria Equal che ha fatto da contenitore per l'attuazione di numerosi progetti volti alla piena inclusione sociale degli immigrati, in particolare nell'ambiente lavorativo. Il secondo ed ultimo *round* del programma, disciplinato nella Comunicazione (COM (2003) 840), si concluderà nel 2008. Dal 2000, anno in cui è stato lanciato, sono stati destinati 3.274 milioni di euro, impiegati sul territorio europeo per implementare la strategia europea per l'occupazione e promuovere i principi di non discriminazione nel mondo del lavoro.

Il posto di Equal sarà preso, nella nuova programmazione 2007-2013 dal programma a gestione diretta Progress (*Programme for Employment and Social Solidarity*), istituito tramite Decisione del Consiglio e del Parlamento 1672/2006/CE. Il budget previsto è pari a 628 milioni di euro destinati al finanziamento di attività di analisi, scambio di buone pratiche e supporto agli *stakeholders* che operano nel settore. Le linee guida del progetto ricalcano le previsioni della *European Social Agenda 2005-2010* (COM (2005) 33) e la Strategia di Lisbona per la crescita e il lavoro, contenuta nelle conclusioni del Consiglio Europeo svoltosi nella capitale portoghese nel marzo del 2000. Tra i punti strategici fondamentali viene citata l'importanza di combattere il lavoro sommerso per regolarizzare il contributo economico e professionale degli immigrati.

Nella piattaforma di Lisbona opera attivamente, al fianco della DG *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, la Direzione Generale *Economical and Monetary Affairs* presieduta dal tedesco Klaus Regling e rappresentata dallo spagnolo Joaquin Almunia, Commissario per gli Affari Economici e Monetari.

Nel Consiglio, le arene competenti sono: 1) l'Ecofin, che raduna ogni mese tutti i ministri dei governi nazionali titolari delle politiche economiche e finanziarie, nonché quelli responsabili dei bilanci nazionali quando sono discusse questioni di bilancio; 2) il Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori che riunisce ogni tre mesi, per ciascun Stato membro, i Ministri del lavoro, del *welfare*, della sanità, delle pari opportunità e quelli titolari della tutela dei consumatori.

Le Commissioni parlamentari direttamente coinvolte nell'articolazione della Strategia di Lisbona sono: 1) la Commissione Problemi Economici e Monetari (ECON), composta da 50 parlamentari, presieduta dalla socialista francese Pervenche Berés; 2) la Commissione Occupazione e Affari Sociali

(EMPL), sempre di 50 membri, presieduta dallo svedese Jan Andersson, anch'egli socialista.

La mappa degli attori istituzionali si arricchisce per la presenza dei Comitati consultivi: 1) il Comitato delle Regioni (COR); 2) il Comitato Economico e Sociale (EESC). Il loro ruolo è quello di esprimere pareri motivati sulle proposte normative che giungono dalla Commissione e, in generale, di esprimere opinioni sull'operato delle istituzioni comunitarie. Le competenze dei due Comitati sono molto ampie ed abbracciano tutte le iniziative politiche sin qui trattate, tuttavia, è proprio nella politica economica e di coesione sociale che questi assumono un peso specifico.

La presidenza del COR è affidata al francese Michel Delebarre. La Commissione incaricata dei lavori riguardanti politica economica e sociale è l'ECOS, a sua volta presieduta dall'olandese Harry Dijkstra, membro della giunta provinciale del Flevoland. Tra gli obiettivi dell'ECOS per il 2007 rientra il tema dell'immigrazione economica quale risorsa per contrastare i limiti demografici dell'Unione.

All'interno dell'EESC, presieduto dal greco Dimitris Dimitriadis, la competenza a trattare i temi legati alla Strategia di Lisbona spetta alla *Directorate for Consultative Work B*, unità ECO, alla cui guida c'è l'italiano Alberto Allende.

Altri protagonisti della scena istituzionale sono gli enti tecnici impegnati nelle politiche economiche e monetarie, quali la Banca Centrale Europea, autorità monetaria presieduta dal 2003 dal francese Jean-Claude Trichet, e la Banca Europea per gli Investimenti, presieduta dal 2000 dal belga Philippe Maystadt.

Il possibile legame tra il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona e la gestione dei flussi migratori appare piuttosto nitidamente. L'intento delle autorità comunitarie è quello di creare in Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di

garantire una crescita economica sostenibile, l'aumento dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di lavoro e maggiore coesione sociale. In questa *policy platform*, tanto evoluta quanto ambiziosa, si combina la politica economica e monetaria con quella sociale e occupazionale in una successione di momenti di confronto, di *benchmarking*, di valutazione in un'arena di dibattito e decisione che vede protagonisti tanto gli Stati membri quanto le istituzioni comunitarie. Dai discorsi che emergono dai tavoli del metodo aperto di coordinamento si affermano concetti, teorie e strategie di grande spessore politico. Ne è un esempio la *flexicurity*, neologismo di gran moda che indica un modello sociale flessibile ed improntato sull'uso di politiche attive, che ha preso vita nelle fucine politiche del *welfare* danese ed è divenuto ora la bandiera sotto la quale tutta Europa mira a radunarsi.

Portare il tema dell'immigrazione economica in questo spazio strategico, sottraendolo a quello relativo a libertà, sicurezza e giustizia, implicherebbe una vera e propria svolta di *framing*, un cambiamento culturale, retorico, ideologico, più che normativo o giuridico, ma certamente di grande valore politico.

3.5 Le pari opportunità e la non discriminazione.

La lotta alle discriminazioni ha radici profonde nell'azione delle istituzioni europee. La Convenzione Europea sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali, firmata a Roma nel 1950, ne fornisce un esempio concreto. Inoltre, sin dal Trattato di Roma nel 1957, l'equità di trattamento tra uomini e donne è stata affermata con forza e l'impegno dell'Unione in materia è andato crescendo con una importante produzione normativa e pari impegno finanziario a sostegno dei principi di parità di genere. Si è poi già accennato al principio di non discriminazione in base alla nazionalità, affermato nel riconoscimento della piena libertà di movimento dei lavoratori dell'Unione.

Più recentemente, il Consiglio ha adottato due importanti direttive per prevenire ogni tipo di discriminazione: 1) la Direttiva del 29 giugno 2000 (2000/43/CE), emanata ai sensi dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, che attua il principio di parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; 2) la Direttiva del 27 novembre 2000 (2000/78/CE), sempre seguendo la previsione dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, sancendo l'impossibilità di discriminare in base all'appartenenza religiosa, all'età, alle disabilità fisiche e mentali ed agli orientamenti sessuali.

Le due direttive sono state attuate dal legislatore italiano tramite due decreti legislativi, entrambi del 9 luglio 2003, rispettivamente, il n. 215 e il n. 216, i cui errori materiali sono stati corretti tramite un successivo unico decreto legislativo, il n. 256 del 2 agosto 2004. I due decreti hanno integrato le disposizioni in materia, fino ad allora contenute nel testo costituzionale, articolo 3, e nella Legge 300 del 20 maggio 1970, articolo 15. Contrariamente all'Italia, altri Stati europei non hanno tuttora recepito entrambe le disposizioni. Ciò ha condotto all'apertura di procedure di infrazione, ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE, ai danni di Germania, Lussemburgo, Austria e Finlandia.

Sotto il profilo istituzionale, gli attori coinvolti sono i medesimi incaricati delle politiche sociali e di *welfare*. E' però importante segnalare come l'*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* (EUMC), sia stato recentemente, dal 1° marzo 2007, trasformato nell'*EU Agency for Fundamental Rights* (FRA) per effetto del Regolamento 168/2007/CE. L'EUMC, fondato nel 1997 con sede a Vienna e diretto dal 1998 dalla tedesca Beate Winkler, svolgeva indagini ed analisi e proponeva strategie volte a rendere effettiva la lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo, l'islamofobia ed altre intolleranze. I compiti del FRA saranno

invece quelli di contribuire attivamente nella fase legislativa dei processi decisionali concernenti i diritti fondamentali tramite consulenze, pareri e attività di cooperazione.

Per ciò che concerne le opportunità di finanziamento, il programma destinato a sovvenzionare i progetti nel campo delle pari opportunità sarà il già menzionato Progress. Di una certa rilevanza, inoltre è la *call for tender* VT/2007/026 che mira alla costituzione di un network europeo di esperti nel settore socio-economico per la lotta alle discriminazioni e la gestione della diversità.

Infine, bisogna ricordare che il 2007 è l'anno europeo per le pari opportunità per tutti. Le molte iniziative già avviate nel corso dell'anno dimostrano la grande attenzione per il tema e testimoniano il compiuto passaggio da un'ottica strettamente di genere ad un'interpretazione più ampia possibile dei principi di parità. La condizione dei migranti, molto spesso a rischio di esclusione sociale, frequentemente esposti a discriminazioni dirette ed indirette, è un argomento centrale nel dibattito attualmente in corso. Il motto "sì alla diversità, no alle discriminazioni" è una sintesi efficace degli sforzi condotti a livello europeo per aumentare la consapevolezza dei rischi legati ad atteggiamenti e pratiche discriminatorie e, al contempo, per evidenziare i vantaggi della diversità per beneficiare di prospettive ed idee differenti.

Una considerazione più ampia della questione della discriminazione su basi etniche e razziali, ci porta, poi, a considerare il tema sotto un profilo più ampiamente culturale. Al di là della doverosa prevenzione dei fenomeni discriminatori nell'ambito del lavoro, il rispetto e la valorizzazione della diversità culturale è un principio fondante del processo di integrazione europea stesso e non manca di produrre effetti visibili sul piano delle politiche migratorie ampiamente intese.

Il progetto di un'Europa veramente multiculturale, attenta alle minoranze e alla diversità, trova applicazione concreta negli indirizzi strategici della Direzione Generale *Education and Culture*, diretta dall'esperta francese in dialogo sociale Odile Quintin la cui responsabilità politica è affidata al Commissario per l'Istruzione, la Formazione, la Cultura e i Giovani, lo slovacco Ján Figel. I lavori nel campo dell'educazione e della cultura ricadono, inoltre, in seno al Consiglio, nelle competenze di un'apposita arena, l'*Education, Youth and Culture Council* (EYC) che raduna, ogni tre o quattro mesi, tutti i Ministri nazionali competenti nelle materie inerenti a istruzione, cultura, politiche giovanili e comunicazione. All'interno del Consiglio EYC, le decisioni vengono assunte a maggioranza qualificata, eccezion fatta per la materia cultura, e in codecisione con il Parlamento. Lì, i lavori sono seguiti dal Comitato Parlamentare *Culture and Education* (CULT), presieduto dal socialista greco Nikolaos Sifunakis e composto da un totale di 37 membri. Non bisogna, infine, dimenticare l'esistenza delle Agenzie Nazionali dei programmi Socrates e Leonardo, che fungono da ponte tra la Commissione Europea e le istanze della società civile.

Con la nuova programmazione 2007-2013, la decisione forte presa dagli attori comunitari è stata quella di legare in modo stringente i progetti educativi e culturali, in particolare quelli rivolti ai giovani, all'esigenza di sviluppare pratiche di cittadinanza attiva che si conformino alla dimensione europea. L'obiettivo è quello di creare le condizioni culturali più favorevoli al consolidarsi del ruolo politico dell'Unione in un clima di partecipazione e consapevolezza diffuse.

Un'Europa unita e forte sotto il profilo istituzionale non può prescindere da una altrettanto solida coesione sociale dal basso. Perché questo avvenga, occorre lavorare sul tema dell'interculturalità, promuovere identità fluide, incentivare il dialogo multietnico. Il compito, infatti, è quello di evitare contrapposizioni e scontri che creano minoranze e si

oppongono all'integrazione dei popoli europei. Da qui, l'attenzione per la diffusione degli strumenti linguistici e culturali che permettano di superare posizioni stereotipizzanti e di approfondire, invece, la conoscenza del diverso.

Inutile, credo, sottolineare che una tale Europa, aperta all'altro, non può rinnegare i suoi stessi principi disapplicando quanto detto nel corso delle relazioni con i cittadini extra-europei. L'Europa per essere davvero unita non può che essere interculturale. La concezione dell'Unione Europea quale processo aperto di integrazione cozza sonoramente contro ogni eventuale tentativo di marcare una qualsivoglia identità di appartenenza sulla base di confini e separazioni.

Una riprova di ciò la possiamo trovare all'interno delle priorità strategiche del programma *Lifelong Learning* per l'anno 2007. Il programma, che ha accorpato i vecchi programmi Socrates (relativo all'istruzione) e Leonardo (che si occupava di formazione professionale) in un'unica iniziativa che mira ad integrare l'attività educativa in un percorso coerente che dura tutto il ciclo di vita. Nella *call for proposals* del 20 dicembre 2006, si trovano alcune priorità specificatamente indirizzate agli immigrati. Per prima cosa, entro il sub-programma Comenius, la priorità 2.3 propone azioni di *networking* volte a favorire l'interculturalità e la lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'ambiente scolastico. Secondariamente, all'interno del sub-programma Grundtvig, la priorità 2.4 prefigura attività multilaterali per favorire l'integrazione dei migranti attraverso percorsi formativi per adulti mentre, la priorità 3.3 prevede direttamente progetti di rete per l'educazione dei migranti in età adulta. Infine, da rilevare, la presenza della priorità orizzontale, valida in ogni sub-programma, *Languages* grazie alla quale si intende promuovere la diversità linguistica e lo studio di lingue straniere (per esempio l'indi, il cinese, l'arabo, ecc.), sia per favorire più agevoli percorsi di integrazione

per i migranti, sia per garantire maggiori opportunità di penetrazione culturale ed economica degli europei nei territori extra-UE.

3.6 L'allargamento: effetti sulle politiche per l'immigrazione.

La politica di allargamento dell'Unione Europea è uno dei *policy tool* più significativi nelle mani delle istituzioni comunitarie e ha fortemente modificato lo scenario politico continentale negli ultimi anni. Con la recentissima adesione di Bulgaria e Romania, un significativo passo avanti è stato realizzato nello storico processo di unificazione europea, uscita lacerata in due blocchi dopo il secondo conflitto mondiale. Con l'intento di garantire ai paesi dell'Unione relazioni di vicinato pacifiche e improntate al rispetto dei diritti umani, della democrazia e del principio di cooperazione, la politica di allargamento seguita a svolgere un ruolo di primo piano.

Attualmente, i paesi candidati a divenire membri dell'Unione Europea sono Croazia e Turchia, i cui negoziati di accesso sono cominciati il 3 ottobre 2005, e la Macedonia, con la quale i negoziati non hanno ancora preso il via. Tutti i restanti paesi dei balcani occidentali godono dello status di candidati potenziali, essi sono: Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo. L'interesse dell'Unione ad accogliere questi Stati è già stato espresso, a condizione che questi rispettino i criteri di ammissione definiti dalle istituzioni comunitarie.

All'interno della Commissione Europea, opera la *Directorate General Enlargement*, diretta dal 2006 dal britannico Michael Leigh. Il ruolo di indirizzo politico è affidato al Commissario per l'Allargamento che dal 2004 è il finlandese Olli Rehn. La Commissione è incaricata di negoziare le condizioni e svolgere le verifiche opportune affinché sia chiarito il rispetto dei requisiti normativi, istituzionali ed economici, prefissati per poter acquisire lo status di Stato membro.

Nel Consiglio, l'arena competente è nuovamente il *General Affairs and External Relations Council* (GEARC). Il Consiglio ha il compito di valutare lo stato di avanzamento dei lavori di avvicinamento dei paesi candidati ai criteri di adesione e conseguentemente di decidere il passaggio agli stadi successivi nella procedura di allargamento.

In Parlamento, il Comitato che si occupa di allargamento è il già citato *Committee on Foreign Affairs* (AFET). Sono poi presenti diversi comitati congiunti che vedono la partecipazione contemporanea dell'AFET e delle controparti parlamentari degli Stati candidati. Il Parlamento, ai sensi dell'articolo 49 TUE, ha la facoltà, una volta terminato il percorso di pre-adesione, di esprimere il proprio parere favorevole prima dell'adesione di qualsiasi paese all'Unione Europea.

La rilevanza delle politiche di allargamento nella regolazione dei flussi migratori emerge sotto due differenti prospettive. Da una parte, in virtù del diverso status riconosciuto ai cittadini comunitari, rispetto ai cittadini di paesi terzi, in particolare in merito alla libertà di circolazione, l'accesso di un paese nell'Unione rivoluziona completamente l'inquadramento giuridico degli spostamenti dei suoi cittadini al di fuori dei confini nazionali. Dall'altra, il passaggio dalla migrazione alla mobilità, dal contenimento alle agevolazioni: l'allargamento estende il mercato interno del lavoro e richiede, perché esso si realizzi in modo effettivo ed efficace, che le persone possano spostarsi ovunque nello spazio comune per cercare le migliori condizioni possibili.

Perché ciò sia possibile, ed affinché tutto avvenga in un clima di sicurezza e giustizia, occorre che i paesi candidati, così come hanno già fatto quelli membri, modifichino le proprie disposizioni in materia di visti, asilo ed immigrazione in conformità alla normativa europea. L'adozione dei sistemi SIS.II e VIS sono prerequisiti essenziali per poter divenire parte dell'Unione Europea. Inoltre, il monitoraggio effettuato dalla Commissione

sulle politiche nazionali dei candidati all'accesso verifica gli sforzi annualmente condotti nel campo della lotta alla migrazione illegale. L'ovvio timore delle istituzioni comunitarie è quello di veder indeboliti i propri confini esterni, la qual cosa, data l'assenza di controlli interni alle frontiere, renderebbe di fatto vano ogni intento regolativo sui flussi migratori in entrata ed uscita.

Per certi versi, si potrebbe dire che la politica di allargamento dell'Unione Europea rappresenta una delle esperienze più efficaci di gestione del fenomeno migratorio. Una volta sancita la compatibilità dell'ordinamento interno del paese candidato con gli standard europei, e quindi consentita l'adesione, gli strumenti di *policy* in gioco cambiano radicalmente. Entrano in scena gli aiuti finanziari della politica di coesione, che si propongono per l'appunto di eliminare i divari economici che costituiscono il motore primario delle migrazioni. L'apertura dei mercati diviene un obiettivo da perseguire con forza e le libertà di movimento un indispensabile fattore di integrazione. L'integrazione dei cittadini comunitari nei territori dell'Unione è assai agevolata in virtù delle corsie preferenziali che la normativa destina loro. E, soprattutto, viene dato accesso su un piano paritario alle istituzioni comunitarie, di modo che le rappresentanze dei nuovi paesi membri possano esprimere i loro interessi all'interno del sistema comunitario di *decision-making*.

Proprio per effetto di tale coinvolgimento politico, gli effetti di un progressivo ed inarrestabile allargamento dell'Unione spaventa quei decisori che già accusano l'eccessiva diluizione della sovranità nazionale a livello comunitario. Il tema dell'allargamento, assieme alla politica monetaria comune, è una delle questioni europee più fortemente politicizzate. Lo dimostra il caso francese: basta ricordare come il timore di una invasione dall'Est abbia permeato il dibattito al tempo del no d'oltralpe al referendum sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e come il problematico accesso della Turchia sia divenuto terreno

di confronto tra i maggiori candidati alle presidenziali dell'aprile-maggio 2007.

Sebbene l'allargamento sia facilmente lo spauracchio sventolato dagli euroscettici in tutti gli Stati membri, bisogna ricordare che senza tale sforzo di armonizzazione e di integrazione politica, economica e sociale, gli effetti destabilizzanti del vicino Est-Europa si sarebbero avvertiti con più forza: basti pensare al fenomeno della delocalizzazione e del conseguente *dumping* sociale che nel corso degli anni novanta ha avuto effetti dannosi sia per il mercato del lavoro occidentale sia per le economie locali orientali schiacciate dalla presenza straniera.

A testimonianza dei timori legati al processo di allargamento giunge, infine, la decisione, di 12 paesi membri su 15, di introdurre disposizioni transitorie che limitino la libera circolazione delle persone. Solo Regno Unito, Irlanda e Svezia non hanno adottato misure straordinarie per tutelare il proprio mercato del lavoro. Per gli altri Stati europei, per un massimo di sette anni, si applicheranno apposite restrizioni. Ciò significa che sino al 2014, salvo nuove fasi di allargamento, il diritto comunitario non sarà univocamente applicato sul suolo europeo.

Tuttavia, le statistiche della relazione sul funzionamento delle disposizioni transitorie contenute nella Comunicazione della Commissione (COM (2006) 48), e fornite dagli stessi Stati membri dell'UE, indicano che il flusso di lavoratori dall'Europa centrale e orientale è stato inferiore al previsto. Difatti, non è stato registrato alcun aumento significativo del numero di lavoratori o della spesa di assistenza sociale dopo l'ampliamento rispetto ai due anni precedenti. In tutti i paesi, i cittadini dei nuovi Stati membri (UE10) rappresentano meno dell'1% della manodopera, escluse Austria (1,4% nel 2005) e Irlanda (3,8% nel 2005). I flussi di lavoratori immigrati relativamente più consistenti si registrano verso l'Irlanda ed hanno certamente contribuito al raggiungimento dei lusinghieri risultati economici ottenuti. Inoltre, i lavoratori UE10 sono

muniti di qualifiche assai richieste, e, secondo la Relazione, la percentuale di lavoratori non qualificati è molto inferiore al suo equivalente nazionale.

In sintesi, i paesi che dopo il maggio 2004 non hanno applicato restrizioni hanno rilevato una forte crescita economica, una caduta della disoccupazione e un aumento dell'occupazione. Riguardo ai dodici paesi dell'UE che hanno fatto ricorso a disposizioni transitorie, i lavoratori immigrati si sono inseriti senza difficoltà nel mercato del lavoro se sono riusciti ad accedervi legalmente. Tali paesi, però, subiscono una serie di effetti collaterali indesiderabili, come elevati livelli di lavoro nero e di lavoro indipendente fittizio, proprio per effetto delle politiche restrittive implementate.

Di fronte a tali dati, l'1° maggio 2006 Spagna, Finlandia, Grecia e Portogallo, seguiti a due mesi di distanza dall'Italia, hanno revocato le rispettive misure transitorie. I paesi del Benelux e la Danimarca hanno invece deciso di adottare misure più flessibili mentre Austria e Germania, quest'ultima affetta da un alto tasso di disoccupazione e preoccupata per la vicinanza del gigante polacco, hanno mantenuto inalterate le restrizioni sino ad ora adottate.

3.7 Il *framework* europeo per le politiche migratorie.

L'azione comunitaria nelle politiche migratorie è vasta ed articolata. Sebbene il ruolo del livello centrale europeo in materia sia ancora in piena evoluzione ed il peso degli attori nazionali sia ancora decisivo, i prodotti delle *policy* comunitarie intervengono su differenti piani nella strutturazione della *governance* dell'immigrazione.

Gli interventi sinora effettuati abbracciano un arco politico piuttosto ampio: dalla sicurezza e affari interni alle relazioni con l'estero, dalla crescita economica all'inclusione sociale. Gli attori istituzionali sono pertanto numerosi. Le arene decisionali coinvolgono quattro differenti composizioni del Consiglio dell'Unione Europea: 1) Giustizia e Affari

Interni; 2) Affari Generali e Relazioni Esterne; 3) Economia e Finanza ed Occupazione; 4) Politica Sociale, Salute e Consumatori. Nell'arena parlamentare si contano, invece, ben sei Comitati diversamente coinvolti: 1) Affari Esteri; 2) Sviluppo; 3) Problemi Economici e Monetari; 4) Occupazione e Affari Sociali; 5) Giuridica; 6) Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni. L'eterogeneità dell'approccio europeo alle politiche migratorie si riflette anche sul numero di Commissari interessati. L'esecutivo di Bruxelles schiera sette Commissari: 1) Franco Frattini, Libertà, Giustizia e Sicurezza; 2) Joaquin Almunia, Affari Economici e Monetari; 3) Vladimír Špidla, Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità; 4) Danuta Hübner, Politica Regionale; 5) Luis Michel, Sviluppo e Aiuti Umanitari; 6) Benita Ferrero-Waldner, Relazioni Esterne e Politica Europea di Vicinato, 7) Olli Rehn, Allargamento. Le Direzioni Generali che contribuiscono alla regolazione del fenomeno migratorio, sotto diverse angolature, sono in tutto nove.

In più un ruolo assai significativo è affidato al Consiglio d'Europa, il quale fornisce gli indirizzi strategici per coordinare l'azione delle diverse istituzioni europee esprimendo ad una sola voce le intenzioni degli Stati membri. Sul tema migrazione vanno ricordati i Consigli tenutisi a Vienna nel 1998, a Tampere nel 1999, a Leacken nel 2001, a Tessalonico nel 2003 e quello svoltosi a Bruxelles nel 2004 e nelle cui conclusioni è allegato il Programma dell'Aia.

Al quadro occorre accludere i due comitati consultivi dell'Unione, il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale, le autorità indipendenti quali la Banca Centrale Europea e la Banca Europea per gli Investimenti, le agenzie speciali quali *Eropol*, *Eurojust* e *Frontex*, oltre ai network europei attivi nel settore operanti all'interno dei sistemi di governance comunitaria quali, ad esempio, la recentissima Agenzia per i Diritti Fondamentali e l'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*.

L'iter decisionale differisce a seconda dell'area di *policy* in cui ci si muove. In generale, a seguito della riforma apportata ai trattati dalla Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000, la procedura codecisionale e il sistema di votazione a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, designano il procedimento maggiormente utilizzato. Il Consiglio mantiene la propria autonomia nelle decisioni concernenti quote di ingresso, soggiorno, relazioni con l'estero ed interventi strutturali.

Da un punto di vista normativo, a seguito della comunitarizzazione delle politiche relative a visti, asilo ed immigrazione operata sul finire del secolo scorso dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, i contributi più significativi sono quelli orientati al perseguimento dell'obiettivo di creare in Europa uno spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza. Data la conseguente esigenza di eliminare i controlli presso le frontiere interne all'Unione, attraverso l'estensione dell'area Schengen, una stretta cooperazione tra le autorità competenti in materia di ingressi e soggiorno è divenuta condizione indispensabile. Ciò ha connaturato fortemente l'approccio comunitario, determinando l'inquadramento delle politiche migratorie nel *framework* relativo alla sicurezza interna. Inoltre, a seguito degli attentati terroristici di New York, e quelli di Madrid e Londra successivamente, l'impegno dell'Unione nella lotta ai canali clandestini legati all'immigrazione è divenuto sempre più importante, rinforzando la prospettiva che vede l'immigrazione come un fenomeno destabilizzante per gli equilibri interni e pertanto da contenere il più possibile tramite rigorosi controlli sulle frontiere esterne e politiche sistematiche e coordinate di rimpatrio, volontario o forzato. Le conclusioni del Consiglio di Siviglia del 2002, che hanno fortemente caratterizzato la riforma italiana del Testo Unico sull'immigrazione, sono esemplificative di questo approccio restrittivo.

Nonostante gli sforzi della Commissione nel dar seguito agli indirizzi emersi durante il Consiglio di Tampere nel 1999, che prefiguravano invece

una politica migratoria fortemente integrata ed ispirata ai principi di libertà, sicurezza e giustizia e agli obiettivi dello sviluppo e della pace, le proposte di una normativa organica in materia di ingressi e diritti di soggiorno hanno incontrato l'opposizione degli Stati membri, ancora radicati su posizioni molto distanti. Anche l'iniziativa di estendere il sistema aperto di coordinamento in questo settore di *policy* non è andata a buon fine, vanificando le premesse per una maggiore integrazione tra politiche economiche e sociali e gestione della migrazione economica.

Il risultato del seguente dibattito animatosi lungo i canali della *governance* comunitaria ha condotto all'adozione di quattro direttive in materia di immigrazione. Altre quattro direttive sono in fase di adozione e mirano ad armonizzare e semplificare i criteri di accesso per specifici target di immigrati, in particolare quelli altamente qualificati.

In un altro settore, quello relativo alle pari opportunità, sono maturate due direttive, approvate nel 2000, che interessano da vicino gli immigrati. Il principio di non discriminazione e di pari trattamento in ambiente di lavoro è stato esteso a tutte le categorie deboli, comprese minoranze etniche, razziali e religiose.

Per ciò che concerne gli indirizzi strategici, negli ultimi anni ha preso forza una interpretazione alternativa del fenomeno migratorio. L'analisi dei *trend* demografici, dei bassi livelli di occupazione, nonostante il calo del tasso di disoccupazione, le persistenti richieste di manodopera, stagionali e non, in specifici segmenti del mercato, i *gap* presenti tra necessità del mondo del lavoro e sistemi formativi interni che determinano carenze di personale qualificato in vari settori economici e sociali: alla luce di ciò si è andata affermando la necessità di dotarsi di modalità di gestione dei flussi di lavoratori migranti tali da consentire il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica e di benessere sociale. Sebbene l'immigrazione non possa essere la ricetta per correggere l'andamento delle economie europee e centrare il bersaglio ambiziosamente segnato a Lisbona nel

2000, il ricorso a manodopera straniera pare avere rilevanza strategica nel medio termine.

Affinché il contributo positivo degli immigrati possa essere valorizzato, è indispensabile assicurare che l'inserimento degli stranieri nella società ospitante sia tale da azzerare i connessi rischi di esclusione sociale. Valorizzazione della diversità, garanzie e tutele dei diritti degli immigrati e parità sostanziale di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, sono requisiti irrinunciabili perché ciò possa avvenire. L'Unione Europea ha dimostrato, per la propria vocazione storica di conciliare diversità e solidarietà, di non sottovalutare queste tematiche.

Tuttavia la partita non si gioca solo in casa. Dato il carattere transnazionale dell'immigrazione, le relazioni con l'estero sono un terreno assai importante per determinare le modalità di regolazione del fenomeno. Le politiche di aiuti allo sviluppo, di vicinato, di cooperazione territoriale e transfrontaliera e, ancora di più, di allargamento, definiscono il quadro d'azione dell'Unione entro cui il tema dell'immigrazione compare tra le priorità. La prevenzione delle crisi, la lotta alla povertà da un lato perseguono indirettamente l'obiettivo di ridurre le cause che mettono in moto i flussi migratori. La cooperazione con i paesi che contornano l'Unione è variamente utilizzata per coordinare misure volte sia alla prevenzione dell'immigrazione clandestina, sia alla gestione congiunta degli spostamenti migratori, sia ancora per realizzare progetti di rimpatrio assistito. L'allargamento, infine, è un processo fondamentale per la stabilizzazione delle aree di vicinato europeo, tramite il rafforzamento democratico dei sistemi politici, economico-liberale dei mercati e il rispetto dei diritti umani e l'adozione di sistemi di *welfare* sociale confrontabili con quelli della vecchia Europa. Una volta raggiunte le condizioni idonee, la caduta delle barriere, divenute interne, determina il diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione. Le politiche destinate a gestire la mobilità dei lavoratori comunitari sono assai più strutturate e semplificate

rispetto a quelle per l'immigrazione e, soprattutto, sono maggiormente rivolte alla valorizzazione degli aspetti positivi legati allo spostamento dei lavoratori in cerca di condizioni più favorevoli.

Sicurezza interna, sviluppo economico ed occupazionale, inclusione sociale e relazioni con l'estero sono le macropolitiche che costituiscono l'ombrello di *policy* in cui collocare la regolazione dei fenomeni migratori. Sotto il profilo finanziario ciò corrisponde alla predisposizione di diversi programmi che individuano tra le priorità strategiche tematiche legate all'immigrazione.

Le linee di finanziamento sono numerose, le principali sono: 1) il *Return Fund* per i rimpatri; 2) l'*External Borders Fund* per i controlli alle *frontiere*, 3) l'*European Social Fund* e l'*European Regional Development Fund* per l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione che promuove l'inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro; 4) l'*Integration Fund* per l'integrazione degli stranieri; 5) il programma Progress per combattere la discriminazione; 6) nuovamente l'*European Regional Development Fund*, per l'obiettivo Cooperazione Territoriale, per la gestione dei flussi migratori; 7) i finanziamenti della DG EuropeAid, tra cui il programma a gestione diretta AENEAS volto a favorire i canali migratori legali e prevenire l'uso di quelli clandestini; 8) l'*Instrument of Pre-accession Assistance* per finanziare progetti nei territori dei paesi candidati.

Le strutture istituzionali comunitarie, le norme, siano esse contenute nei trattati o di diritto derivato, gli indirizzi strategici e i discorsi sull'immigrazione, i finanziamenti, i programmi e le attività promosse concorrono a strutturare il campo entro cui i regolatori locali definiscono le proprie prospettive politiche e giungono poi alle relative decisioni. Ogni forma assunta dalla presenza politica europea in materia definisce una occasione di apprendimento che può influenzare l'intero sistema di *multi-level governance* ben al di là delle mere previsioni testuali degli atti ufficiali.

L'analisi del sistema comunitario nelle politiche migratorie, quindi, non restituisce semplicemente un quadro molto ricco e variegato utile all'indagine del fenomeno, ma in più fornisce ampio materiale di riflessione per la comprensione degli interventi in materia svoltisi altrove, lungo i canali del *network* regolativo.

Capitolo 4

Dall'emergenza alla programmazione: nuovi approcci alla migrazione economica.

4.1 Gestire il fenomeno migratorio.

La presenza di cittadini stranieri nelle nostre società individua un nodo di grande rilevanza politica. I dati di fatto confermano che tale presenza è inevitabile, necessaria e persino utile. D'altra parte essa produce lacerazioni nei tessuti comunitari troppo rigidi, incapaci di relazionarsi positivamente con la diversità. Differenze culturali, linguistiche e religiose innalzano barriere alla comunicazione interetnica. La mancanza di conoscenze, di informazioni e di supporto impedisce ai nuovi arrivati di posizionarsi in modo efficace all'interno della società ospitante. Le reazioni difensive ed ostili conducono a decisioni restrittive e sanzionatorie verso gli immigrati. Ciò, d'altronde, alimenta il ricorso all'illegalità con conseguenti ricadute in termini di esclusione sociale; il che porta a condizioni di vita degradanti, rischiose, marginali ed alimenta i circuiti di reclutamento della criminalità più o meno organizzata.

Per infrangere questa catena logica che dipinge un quadro fosco e che riguarda in ogni caso solo una minoranza delle esperienze migratorie degli stranieri che soggiornano nei territori d'Europa, occorre sviluppare modalità di gestione dei flussi tali da prevenire gli effetti indesiderati legati all'immigrazione e consentire di godere appieno del contributo

fondamentale che i migranti possono offrire sia per i sistemi locali in cui si inseriscono sia per quelli di origine. In altre parole, l'intento è quello di trattare l'immigrazione quale potente fattore di sviluppo da ben amministrare, come una risorsa scarsa da contendere con competitori globali, e non un male inevitabile da contenere o eliminare.

Per fare ciò occorre agire su più livelli e più contesti. Nel presente capitolo tenterò di definire alcuni approcci innovativi che vanno in questa direzione. Per farlo mi servirò di riferimenti tratti da esperienze positive, buone pratiche e buoni concetti, sviluppati nel corso di progetti pilota o nel corso di iniziative particolarmente riuscite.

4.1.1 Politiche regionali per lo sviluppo e l'occupazione.

Il nesso tra politiche di regolazione del fenomeno della migrazione economica e politiche di sviluppo e occupazione è particolarmente stringente. Migrare per motivi economici significa essere in cerca di occupazione all'interno del mercato del lavoro internazionale. Nelle più recenti formulazioni, inoltre, le politiche comunitarie in materia di sviluppo si fondono con le politiche del lavoro dando vita ad un intreccio di *policies* nel quale, peraltro, gli attori regionali vengono ad assumere posizioni di primaria importanza. Del tutto emblematica è stata, in questo senso, la scelta di inserire l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione all'interno delle linee strategiche della politica regionale comunitaria. L'assetto politico che si viene a configurare assume, così, le sembianze di un triangolo ai cui vertici collocare le politiche per lo sviluppo, le politiche attive per l'impiego e le politiche migratorie. Una corretta gestione del fenomeno della migrazione economica dovrà quindi tenere in considerazione le diverse implicazioni di tale interconnessione. In termini operativi la questione si può riformulare come segue: quanti immigrati occorrono per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro interno in modo da assicurare le basi per lo sviluppo economico della regione? E'

questa una prospettiva comunque parziale dato che non tiene conto né delle dinamiche sociali che il fenomeno migratorio innesca all'interno delle comunità in cui si insedia, né delle ripercussioni che i flussi migratori scatenano nei contesti di provenienza. Questi ultimi due aspetti saranno approfonditi successivamente.

Dato il ritardo registrato nella formulazione del Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009, è stato emanato in data 9 gennaio 2007 un Decreto della Presidenza del Consiglio in cui, in due articoli, si assumono provvedimenti urgenti in materia di quote di ammissione di lavoratori subordinati stagionali: 80.000 ingressi sono riservati ai cittadini di Paesi firmatari di accordi con l'Italia in tema di politica migratoria; 2.000 ingressi sono destinati a quei lavoratori stranieri che hanno preso parte in patria ad appositi corsi di formazione professionale e di istruzione.

Il ritardo cui sono soggetti i lavori al documento di programmazione da una parte, e l'esigenza di provvedere in via abbreviata dall'altra, sono emblematici di una situazione, quella italiana, in cui le difficoltà ad attuare una gestione programmata dei flussi si scontrano con le sempre più evidenti necessità del mercato nazionale.

I dati riportati dal *Sole 24 Ore* il 26 aprile 2007 sono sbalorditivi: i lavoratori stranieri presenti nel nostro paese sono responsabili del 96% della crescita del prodotto interno lordo nazionale. Nel 2005 essi hanno prodotto una ricchezza pari a 86,7 miliardi di euro, ovvero ben il 6,1% dell'intero prodotto annuale. Quindi, se teniamo conto del fatto che la popolazione immigrata in Italia rappresenta il 5,8% dei residenti sul territorio nazionale, si evince che l'apporto pro capite di ogni straniero alla ricchezza prodotta è del 5,17% più elevato rispetto a quello dei cittadini italiani. Senza il contributo degli immigrati, in Italia avremmo registrato tassi pesantemente in recessione sia nel 2003 che nel 2005.

Tra le *Note economiche* del *Centro Studi Confindustria* dell'aprile 2006 si legge che circa due terzi dell'aumento occupazionale registrato nel 2005 è l'effetto della regolarizzazione degli immigrati avvenuta nel 2002. Il fenomeno è particolarmente evidente nelle regioni del Centro e del Nord.

In realtà, le cifre qui esposte confermano quanto accaduto in Spagna nello stesso arco temporale: il 50% della crescita del PIL è da attribuirsi al lavoro immigrato. La legislazione spagnola, negli ultimi anni è stata particolarmente accomodante nei confronti dei lavoratori provenienti dall'estero e il numero di immigrati soggiornanti nel paese è aumentato notevolmente. Il 30% dell'incremento della partecipazione femminile al mercato del lavoro è dovuto all'arrivo di collaboratrici domestiche da paesi terzi e, in generale, un nuovo lavoratore su due, negli ultimi cinque anni è nato al di fuori dei confini spagnoli. I dati sono emersi durante il *workshop* "La politica dell'immigrazione in Europa prima del nuovo allargamento", conclusosi il 28 novembre 2006 a Milano.

Il contributo dei migranti alle *performance* economiche degli Stati europei ha acquisito carattere strutturale in relazione agli obiettivi del processo di Lisbona. Lasciare al caso la gestione dei flussi in ingresso o affrontare la questione nell'affanno delle continue emergenze, così come avvenuto in Italia all'indomani delle ondate migratorie degli anni novanta, produce effetti socialmente dannosi ed inficia le possibilità di crescita economica.

Un nodo cruciale nella corretta amministrazione della migrazione economica risiede nell'inserimento lavorativo degli stranieri in arrivo dall'estero o già presenti nel territorio ospitante. Dato il nesso stringente tra visto di ingresso, contratto di impiego e permesso di soggiorno, occorre garantire un sistema funzionale ed efficiente di accesso ed accompagnamento al lavoro affinché le pratiche per la regolarizzazione della presenza immigrata possa svolgersi correttamente.

In proposito, la normativa italiana appare piuttosto complessa, talvolta lacunosa, troppo rigida, e poco evoluta. Un lavoro di grande rilievo, nell'analisi dello stato dell'arte e nella realizzazione di progetti innovativi, è quello condotto da Italia Lavoro nell'ambito del Programma Operativo Nazionale 2000-2006 per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il progetto SPINN, *Servizi per l'Impiego Network Nazionale*, ha monitorato la rete per l'inserimento lavorativo degli immigrati e sviluppato alcuni modelli per migliorarne il funzionamento.

In questo caso la partita si svolge nel contesto locale, nell'ambiente micro sistemico, ma i livelli regolativi nazionali ed europei giocano un ruolo decisamente importante. Infatti, concentrandosi sul network di Centri Pubblici per l'Impiego (C.P.I.), unità territoriali del sistema nazionale (S.P.I.), è possibile apprezzare il grado di interrelazione tra politiche comunitarie, nazionali e locali nella definizione delle procedure relative al trattamento dell'utenza straniera.

Per prima cosa bisogna chiarire l'intricato percorso amministrativo tracciato dal Testo Unico italiano, così come modificato dalla riforma Bossi-Fini e successivi decreti attuativi. L'avvio dell'iter procedurale giunge dallo Sportello Unico per l'Immigrazione (SPU), istituito o presso l'Ufficio Territoriale del Governo (UTG) o presso l'Ufficio Provinciale del Lavoro (UdL), il cui organo è composto da almeno un funzionario della Prefettura – UTG, uno dell'UdL e uno della Questura, Ufficio Immigrazioni. Da tale sportello, infatti, viene raccolta la richiesta di manodopera straniera proveniente dal datore di lavoro, il quale comunica il profilo di cui necessita e dichiara di poter provvedere a garantire un alloggio idoneo nel quale ospitare il lavoratore immigrato per tutta la durata del contratto di lavoro. Lo SPU, a questo punto trasmette la richiesta al C.P.I., provincialmente competente a ricevere e protocollare tali comunicazioni. Gli addetti del C.P.I. inoltrano la richiesta agli altri uffici della rete SPI presenti nel territorio provinciale ed inseriscono entro 20 giorni i dati

relativi al profilo ricercato nelle banche dati a loro disposizione cercando un *matching* possibile tra gli utenti stranieri già registrati presso quello sportello. La ricerca viene condotta su tutta la banca dati allo scopo di accertare una corrispondente offerta di lavoro italiana, comunitaria, riguardante particolari categorie di stranieri, quali cittadini di paesi firmatari di accordi bilaterali o frequentanti specifici corsi di formazione. Le procedure informatiche avvengono, sia in Veneto che in Trentino, per mezzo del software NetLabor che consente il dialogo tra i diversi *database* provinciali.

Nel caso in cui non vi sia alcuna risposta positiva da parte del C.P.I., il datore di lavoro potrà richiedere la produzione di un nulla osta al fine di consentire il rilascio di un visto di ingresso da consegnare ad un lavoratore straniero residente all'estero. La domanda di nulla osta può essere nominativa, se il datore conosce personalmente il lavoratore cui conferirlo o, altrimenti, numerica nel qual caso i nominativi saranno attinti delle apposite liste depositate nelle rappresentanze diplomatiche e consolari.

Lo Sportello Unico per l'Immigrazione, accertato il non superamento del limite fissato dalle quote annuali e l'inesistenza di cause ostative sulle quali si esprime la Questura, comunica all'Ufficio delle Imposte il nominativo del lavoratore straniero oggetto della procedura ed ottiene il rilascio del codice fiscale. Contemporaneamente viene attivata la Questura affinché rilasci il permesso di soggiorno e comunichi all'archivio lavoratori extracomunitari dell'INPS il nominativo del beneficiario.

A questo punto il lavoratore che ha ricevuto il visto di ingresso si reca entro 8 giorni presso lo SPU e lì firma il contratto di soggiorno per lavoro. Ciò fatto, la Questura provvede a convocare il lavoratore e a consegnargli il permesso di soggiorno.

La procedura si chiude con l'inoltro al C.P.I. di una copia del contratto di soggiorno appena siglato e la comunicazione al Ministero del Lavoro del numero e della tipologia dei nulla osta rilasciati.

Se invece nelle liste del C.P.I. si rintraccia la presenza di uno straniero disoccupato idoneo a ricoprire l'incarico offerto dal datore, allora si deve provvedere a contattarlo affinché egli possa convertire il permesso di soggiorno della durata di sei mesi rilasciato allo straniero disoccupato in un nuovo permesso di soggiorno per lavoro.

Questa breve sintesi del meccanismo amministrativo sottostante la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro ci consente di mettere in luce alcune criticità. Tenendo conto delle notevoli dimensioni raggiunte dalla popolazione irregolarmente soggiornante in Italia, in buona misura composta da stranieri che hanno prolungato oltre i termini la propria presenza sul territorio italiano, l'importanza di una corretta mappatura dell'offerta lavorativa immigrata già presente è del tutto evidente in quanto consentirebbe di assorbire nel mercato legale, e così regolarizzare giuridicamente, un'importante fetta della manodopera immigrata. Infatti, il lavoratore immigrato che vede risolversi il proprio rapporto di lavoro, ha appena sei mesi di tempo per poter trovare una nuova collocazione nel mercato occupazionale. Scaduto il termine, le alternative concrete sono un ritorno in patria, spesso non desiderato, oppure un'esistenza in clandestinità nel territorio in cui si trova. A questo punto, le possibilità di sostentamento giungono dagli ambienti malavitosi o dal lavoro nero, con gravi danni economici e sociali per sé e per la comunità intera. Per questo motivo, ed anche per rispondere rapidamente alle richieste giunte dai datori di lavoro, aiutare il lavoratore straniero a trovare tempestivamente un'alternativa regolare è un servizio di grande rilevanza che i Centri Pubblici per l'Impiego dovrebbero saper garantire.

Le difficoltà, in proposito, non sono certo poche. Riguardo alle possibilità di accesso alla rete dei Servizi Pubblici per l'Impiego da parte dei lavoratori non comunitari sussistono tre ordini di difficoltà: 1) le esigenze particolari di questa tipologia di utenza; 2) le competenze e la

formazione degli operatori rispetto ad esse; 3) le carenze normativo-procedurali ed organizzative dei C.P.I..

Le ricerche condotte dal *network* SPINN evidenziano la scarsa conoscenza e, più spesso, la scarsa fiducia dei lavoratori stranieri circa l'efficacia dei servizi pubblici. Essi non sono vissuti come una reale occasione per cambiare o migliorare la propria posizione lavorativa ma, al massimo, come una tappa obbligata del complicatissimo iter burocratico che li interessa. Il collocamento avviene solitamente, invece, grazie ai canali informali, incrociati con le reti del sommerso, composti da reti parentali e comunitarie.

Per ciò che concerne l'erogazione dei servizi troviamo, anche in questo caso, una serie di problematiche specifiche: 1) la mancanza di mediatori culturali e di materiale, modulistica e notificazioni in lingua; 2) la necessità incombente per i lavoratori stranieri di reperire un lavoro, anche se di basso profilo, pur di regolarizzare la propria posizione; 3) le carenze strutturali e personali degli operatori coinvolti, troppo spesso non competenti in materia di politiche migratorie. Tutto ciò rende i servizi di orientamento molto poco appetibili e, comunque, difficilmente raggiungibili per l'utenza immigrata.

Ulteriore aspetto di grande importanza è la rilevazione e la classificazione delle competenze professionali e delle qualifiche formative degli stranieri. Per evitare una persistente sottocollocazione delle risorse lavorative immigrate, occorre dare il giusto peso alle esperienze lavorative e formative degli immigrati, anche se svolte all'estero o nei paesi di provenienza. In questo senso, le difficoltà giungono da più punti. Le categorie adottate dai C.P.I. risultano troppo rigide per poter validamente tener conto dei percorsi professionali degli immigrati, costringendo gli operatori ad azioni di *bricolage* amministrativo per far stare insieme procedure troppo distanti e troppo poco flessibili per poter recepire la realtà delle situazioni. Inoltre, mancano modalità standard e riconosciute

per poter certificare opportunamente le esperienze realizzate in territorio extra comunitario.

La questione dal 1989 in poi ha interessato non poco i decisori europei in quanto la mancanza di mutuo riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio tra paesi membri si poneva come pesante ostacolo alla mobilità delle persone. Il grado di integrazione raggiunto a livello comunitario attraverso i Processi di Bologna nel 2000 e di Bruges-Copenaghen due anni dopo, ha portato risultati significativi di cui, però, i cittadini di paesi terzi possono beneficiare solo in relazione alle attività svolte all'interno dell'Unione. Strumenti quali il bilancio delle competenze, il libretto formativo, il *curriculum vitae* formato europeo e il *portfolio Europass* (ISFOL, 2003, 2005; Delai, 2004), individuano, al contempo, da una parte l'importanza di misure volte alla certificazione delle competenze personali e dall'altra la necessità di un forte impegno reciproco affinché tale procedura si possa svolgere in un clima di fiducia, trasparenza e conformità agli standard stabiliti. Pertanto, perché un simile sistema possa estendersi anche al di fuori dei confini esterni dell'Unione, occorre un ampio e duraturo coinvolgimento dei paesi terzi.

Il Decreto Ministeriale 174/2001 regola la materia delle competenze valide per la partecipazione a determinati percorsi formativi e professionali. Il Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale, all'articolo 2, definisce competenza: "insieme strutturato di conoscenze e di abilità (...) acquisibili attraverso percorsi di formazione professionale, e/o esperienze lavorative, e/o autoformazione, valutabili anche come crediti formativi". Il credito formativo è una misura standard che rappresenta l'impegno del cittadino in un'attività arricchente dal punto di vista delle conoscenze e delle capacità operative svolta in ambiente di formazione formale o informale e comunque riconoscibile dai percorsi ufficiali di istruzione ai sensi del Decreto Ministeriale 451/1998. Le attività di certificazione delle competenze e la loro scomposizione in crediti formativi

spetta alle regioni, le quali si organizzano in autonomia nel rispetto di principi comuni nazionali.

In questo scenario, pensato in particolare per favorire percorsi di *long-life learning*, senza precise indicazioni normative, è certo difficile realizzare servizi di certificazione delle competenze da destinare ad una utenza immigrata. Tuttavia, alcune esperienze positive condotte da alcune regioni italiane (ad esempio durante il progetto abruzzese *Extraquality* finanziato dal programma Equal) e, soprattutto gli esempi che giungono da realtà più avvezze alla relazione con i lavoratori stranieri, possono indicare alcune strategie perseguibili. I dispositivi APL (*accreditation of prior learning*) e APE (*accreditation of prior experience*) sviluppati nel Regno Unito e, ancor più, gli strumenti francesi noti come VAP (*validation des acquis professionnels*) e VAE (*validation des acquis de l'expérience*), sono appunto modalità di accertamento che consentono ai candidati di accorciare sensibilmente i percorsi formativi necessari per giungere al titolo collegato. Ma il passaggio decisivo si compie con la *validation des compétences*, attraverso la quale, tramite atto amministrativo, viene certificato il livello di competenze del candidato, indipendentemente dalla modalità attraverso la quale è giunto ad acquisirle. La validazione avviene attraverso un test di verifica standard specificamente pensato per le diverse tipologie di competenze che il candidato ritiene di possedere. In assenza di un reale sistema di mutuo riconoscimento dei titoli scolastici e delle esperienze lavorative tra Stati ospitanti e paesi di origine, questo dispositivo contribuisce a risolvere la questione della sottocollocazione degli stranieri e si configura come tentativo di correzione dello strutturale svantaggio cui gli immigrati sono soggetti nell'accesso alle opportunità lavorative.

In tale spazio progettuale possono collocarsi le iniziative sperimentali che si compongono di diversi momenti di formazione, orientamento ed inserimento lavorativo. La certificazione delle competenze si accompagna

così a interventi formativi *ad hoc*, in particolare nel campo della conoscenza linguistica e della normativa italiana in materia di lavoro e immigrazione, e funge, inoltre, da raccordo con i servizi di *empowerment* personale già erogati nel territorio.

Riguardo, invece, all'inserimento lavorativo della manodopera immigrata, si registra la presenza di una dinamica strutturale che ostacola il collocamento delle risorse straniere in posti di lavoro di profilo medio-alto. Una prassi, instauratasi di recente ma ormai piuttosto consolidata, prevede che l'assunzione del lavoratore sia preceduta da un periodo di formazione-lavoro che si avvale di strumenti quali tirocini, *stage*, formazione *on the job* e borse-lavoro. Generalmente, tali opportunità sono rivolte a giovani diplomati o laureati, hanno durata variabile tra i 3 e i 6 mesi e non contemplano l'obbligo di una retribuzione. Gli immigrati, date le difficoltà che incontrano nel riconoscimento delle loro qualifiche e data la loro ovvia necessità di reperire un reddito nel più breve tempo possibile, sono di fatto esclusi da tali meccanismi di assunzione. Pertanto, divengono necessarie forme straordinarie di accompagnamento e di sostegno, affinché si raggiunga una sostanziale parità di trattamento.

Infine, si segnalano alcune specifiche difficoltà riscontrate dagli operatori dei C.P.I. nel gestire la relazione con l'utenza straniera. In primo luogo, risulta spesso molto complicato il reperimento degli utenti non comunitari quando occorre effettuare le necessarie comunicazioni. Ciò si verifica poiché i domicili che gli immigrati comunicano al momento del primo contatto con il C.P.I. spesso sono solo provvisori oppure sprovvisti di linea telefonica. Le tradizionali modalità di comunicazione mediante servizio postale, posta elettronica e servizio telefonico su linea fissa, sembrano essere inadeguate alla gestione della relazione con questo particolare *target* di utenza. Perciò è raccomandabile richiedere un recapito telefonico su linea mobile ed eventualmente aggiornarlo ad ogni occasione di contatto con l'utente. In secondo luogo, sempre in relazione

alle comunicazioni tra C.P.I. e cittadini stranieri risulta evidente l'assenza di investimenti in campagne di pubblicità istituzionale volti ad aumentare la visibilità dei Centri Pubblici per l'Impiego presso la popolazione non comunitaria. Per promuoverne l'accesso ai servizi occorrerebbe una maggiore conoscenza ed un migliore sfruttamento della variegata rete di canali di informazione usati dai cittadini stranieri. Per fare ciò potrebbero risultare molto utili accordi formali o informali con l'associazionismo attivo nel settore e, più in generale, azioni di *networking* con tutti i soggetti istituzionali e del terzo settore che svolgono attività di informazione per i cittadini stranieri.

Una volta esaurita l'analisi delle criticità organizzative e normative proprie del sistema italiano di gestione delle risorse lavorative immigrate, è possibile avanzare alcune proposte per rendere tale meccanismo più rispondente alle necessità dei lavoratori stranieri e delle imprese in cerca di manodopera.

In questo campo, i possibili interventi sono molti, tuttavia sono tre i principali filoni su cui concentrare l'attenzione. Per prima cosa, si rivelerebbe molto utile un servizio di consulenza legale predisposto presso i C.P.I.. Diffondere una maggiore conoscenza in tema di politiche del lavoro e per l'immigrazione, e dei connessi diritti e doveri, tra la popolazione straniera, aiuterebbe gli immigrati ad orientarsi con maggiore consapevolezza con il risultato di poter evitare i rischi legati al sommerso e cogliere invece le opportunità offerte dai percorsi legali. Inoltre, data la complessità dell'impianto normativo ed amministrativo, anche gli imprenditori potrebbero trarre giovamento da un servizio di assistenza legale che garantisca loro informazioni corrette, consulenze specializzate ed accesso semplificato alla modulistica.

Altro servizio, ora non esplicitamente previsto nel sistema italiano e che, tuttavia, sarebbe molto utile per migliorarne l'efficacia, consisterebbe

nella rilevazione sistematica da parte dei C.P.I. delle *vacancies* nel mercato del lavoro locale specificatamente rivolte a lavoratori stranieri. La mappatura aggiornata dei posti di lavoro disponibili per i non comunitari potrebbe servire per velocizzare il reinserimento lavorativo degli immigrati disoccupati. In più, offrirebbe una panoramica dettagliata sulla potenziale domanda di lavoro per stranieri sulla quale, tramite il confronto e l'incrocio con le risorse disponibili nel territorio, sarebbe opportuno elaborare comunicazioni da inoltrare alle regioni in vista del Piano Annuale Quote. Da qui potrebbe prendere l'avvio un importante ruolo di concorso delle province alla definizione delle politiche migratorie nazionali e delle quote annuali di ingresso per lavoro. Infatti, i C.P.I. potrebbero realizzare una sintesi sul fabbisogno territoriale di manodopera immigrata e dunque determinare la dimensione qualitativa e quantitativa dei flussi migratori sostenibili per il triennio a venire.

Terzo intervento consigliabile riguarda l'elaborazione di programmi integrati per attività di istruzione e formazione professionale nei paesi di origine finalizzati all'inserimento lavorativo in Italia. Tali attività garantirebbero, ai lavoratori stranieri che ne hanno preso parte, condizioni di preferenza per l'ingresso nel nostro paese e, inoltre, accrescerebbero le opportunità di tutela dei diritti dei lavoratori immigrati, dato il ruolo di garanzia ed intermediazione dell'ente pubblico nei servizi di incrocio tra domanda e offerta per richiesta nominativa o anonima di lavoratore dall'estero.

Per avere un'idea più precisa di come potrebbe articolarsi un simile sistema di formazione e collocamento, basta fare riferimento all'esperienza portata avanti da Italia Lavoro e Provincia di Ravenna nel corso del progetto SPINN/Ravenna, dal titolo *Costruzione di una rete interistituzionale per il reperimento di manodopera straniera proveniente dall'estero*, che ha preso avvio nel giugno 2003. Il metodo progettuale utilizzato offre buone indicazioni su quali siano le tappe fondamentali per

la costituzione di un efficace servizio di gestione transnazionale dei flussi migratori di natura economica. Il *workplan* del progetto si può sintetizzare in 7 fasi procedurali: 1) gli Assessorati al Lavoro e i C.P.I. individuano, di concerto con le forze sociali più attive nel territorio, i profili professionali maggiormente richiesti dal mercato del lavoro locale; 2) sulla base delle esperienze pregresse nel campo della cooperazione transnazionale avviate da amministrazioni pubbliche o da imprenditori e sulla base degli accordi bilaterali siglati con l'Italia in materia di immigrazione, si seleziona il paese extra UE da cui far giungere la manodopera; 3) partendo dalle liste di soggetti accreditati dai rispettivi governi locali e dagli accordi bilaterali che indicano determinate strutture a cui rivolgersi, si individua e si accredita all'estero una struttura che possa selezionare la manodopera richiesta; 4) si predispone una piattaforma informatica comune sulla quale effettuare gli incroci tra domanda di manodopera nel territorio provinciale e offerta lavorativa nel paese estero; 5) il datore di lavoro italiano può, o tramite videoconferenza oppure, a sue spese, in loco, provvedere alla selezione diretta del personale tra i potenziali candidati emersi dalla ricerca sulla banca dati, altrimenti affiderà questa fase alle competenze del C.P.I. e dell'ente accreditato all'estero; 6) la manodopera selezionata partecipa a corsi di formazione realizzati nel paese di origine o, successivamente, in Italia, i cui contenuti spaziano dalla alfabetizzazione linguistica alla normativa italiana inerente il mercato del lavoro e legislazione migratoria; 7) il lavoratore entra in Italia e completa la procedura con il coinvolgimento della Rappresentanza Diplomatica, dello Sportello Unico per l'Immigrazione, della Questura e del C.P.I.

Le risorse economiche utilizzabili per la realizzazione di questi interventi provengono sia dal livello nazionale, attraverso i fondi della DG Cooperazione del Ministero degli Esteri o il fondo per le politiche sociali, sia da quello comunitario grazie all'*European Social Fund* (ESF), l'*European*

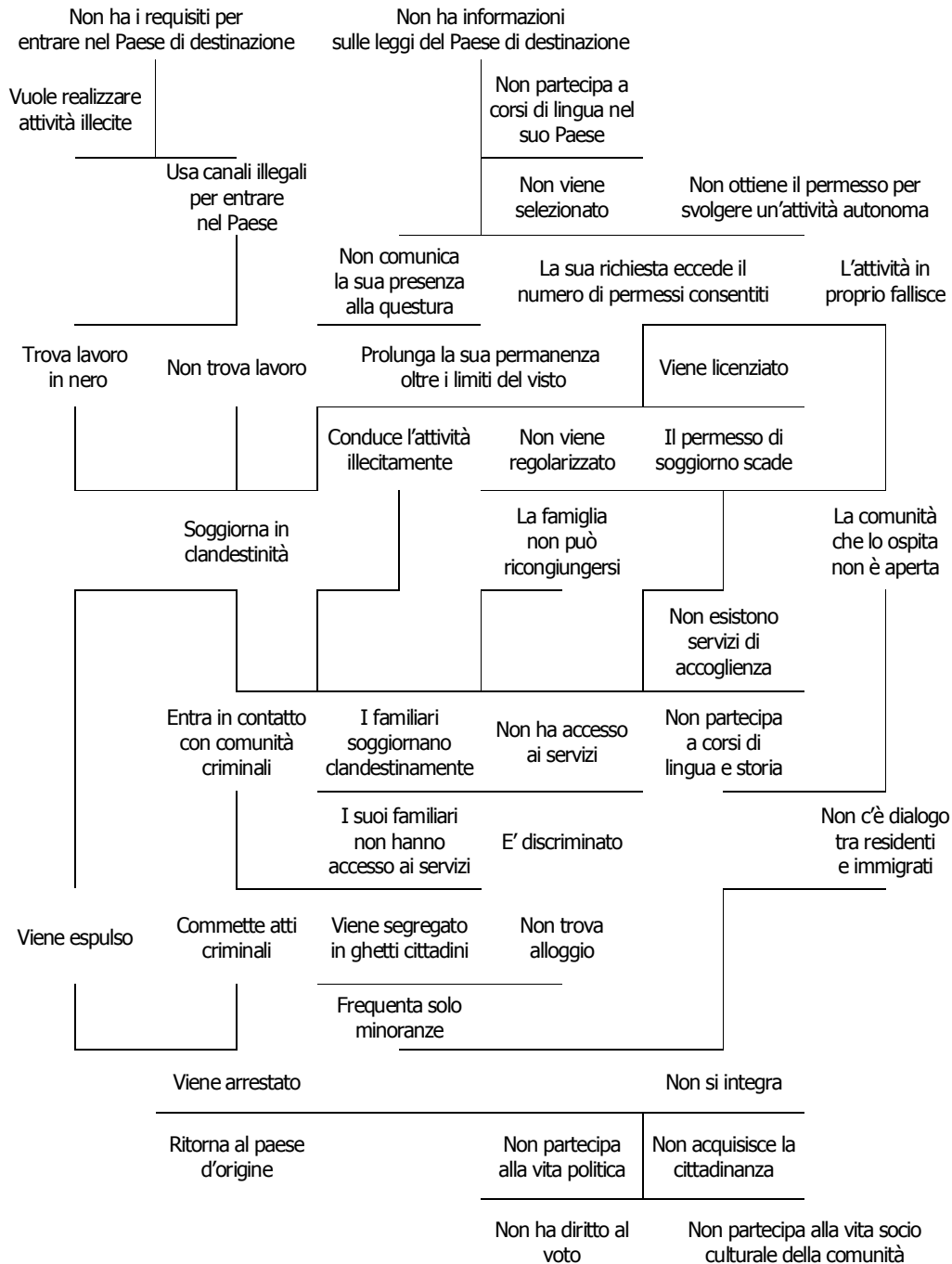
Regional Development Fund (ERDF) e l'Instrument for Pre-accession Assistance (IPA).

4.1.2 Azioni per l'inclusione sociale e lotta alle discriminazioni.

Sviluppare una politica per la *governance* della migrazione economica senza contemporaneamente agire nel campo dell'integrazione dei migranti significherebbe non solo ridurre l'impatto positivo che la presenza di lavoratori stranieri può causare ma anche esporsi ad alti rischi di conflittualità sociale. Fare i conti con la diversità è un imperativo che non si può schivare: sviluppare modelli per assicurare un buon grado di integrazione e di dialogo interculturale è un obiettivo di primaria importanza per garantire una corretta gestione dei flussi migratori.

I lavoratori migranti che circolano nell'area europea vanno ad occupare, nella società di arrivo, una posizione socioeconomica spesso precaria. L'immigrato è un individuo che di fatto vive nel territorio ospitante una condizione di debolezza culturale, economica, sociale e giuridica; non fosse altro che per la mancanza di reti sociali e di rappresentanza politica cui fare riferimento ed appoggiarsi. Affinché i principi di non discriminazione e eguaglianza di trattamento siano effettivamente rispettati, non sono sufficienti dichiarazioni di intenti o adempimenti formali: occorre agire nel concreto per rimuovere gli ostacoli che impediscono nella sostanza l'inserimento e la partecipazione civile ed istituzionale degli stranieri.

Figura 4. Integrazione dei migranti, albero dei problemi.



Da un punto di vista progettuale, un buon metodo per fotografare una realtà problematica evidenziandone le aree su cui attuare misure

correttive è la stesura del cosiddetto albero dei problemi. Partendo dall'epifenomeno "gli immigrati non si integrano" si ricostruiscono, a ritroso, le cause, le concause e le sottocause che lo determinano e, infine, si esplicitano i potenziali effetti negativi ad esso dovuti. Nella figura 4. è riportato un esempio di una possibile sistematizzazione della questione mediante l'albero dei problemi.

Come si può notare, l'orizzonte dei fenomeni coinvolti è molto ampio ed eterogeneo. Tuttavia, si possono rintracciare alcune ramificazioni che definiscono dei *clusters*, delle aree logiche coerenti, che rappresentano i nodi più sensibili dell'intera architettura e rispondono al seguente percorso logico. Il requisito essenziale per poter parlare di integrazione è la regolarità dello status giuridico del soggiornante. Affinché ciò si verifichi occorre che l'immigrato disponga di un lavoro, un reddito minimo, un domicilio dignitoso. Può, però, non bastare: occorre anche un minimo grado di conoscenza della lingua e della normativa italiana e, soprattutto, l'utilizzo di canali legali per l'accesso e l'adempimento formale di tutte le procedure amministrative. Determinanti, inoltre, sono le possibilità di dar luogo al ricongiungimento familiare, nell'evenienza del quale i progetti migratori, le esigenze e le aspettative degli stranieri si trasformano significativamente. Infine, è fondamentale che la comunità di insediamento si caratterizzi per un certo grado di apertura verso la diversità: atteggiamenti di chiusura, discriminatori, evitanti e rifiutanti da parte dei componenti della società ospitante vanificano ogni possibilità di integrazione interculturale.

Da questa brevissima disamina emergono quali *cluster* significativi le seguenti *issues*: 1) inserimento lavorativo; 2) politiche abitative; 3) interventi formativi e consultivi; 4) prevenzione dell'utilizzo di canali illegali; 5) politiche familiari per gli immigrati; 6) interventi per il dialogo interculturale. Ciascuna *issue* definisce un campo di *policy* su cui

intervenire affinché vi sia piena inclusione sociale e possibilità di godimento dei diritti politici di rappresentanza e partecipazione.

Sebbene l'approccio di *mainstream* che caratterizza l'azione politica nel campo delle pari opportunità si presti per natura a letture di tipo orizzontali, risultano di grande importanza e valore gli interventi settoriali e specifici volti alla soluzione di circoscritte dinamiche discriminanti poiché, in tal modo, è possibile farsi carico in profondità delle inefficienze operanti nel sistema e dunque attuare correzioni incisive.

Una strategia coordinata di differenti dimensioni progettuali è la risposta adottata dal Consiglio dell'Unione Europea nel novembre 2004 alla questione dell'integrazione dei cittadini non comunitari. Gli undici *Common Basic Principles on Integration* sanciscono le linee guida alle quali gli Stati membri hanno deciso di attenersi nella formulazione delle politiche nazionali di inclusione sociale. Jones e Polo (2005) hanno evidenziato i punti innovativi del documento del Consiglio. Il riconoscimento dell'importanza delle tematiche di integrazione e la loro dimensione ecossistemica costituiscono un primo passo avanti. Il richiamo al decisivo ruolo degli attori non istituzionali e l'auspicio di maggiori e più profonde sinergie tra pubblico e terzo settore è un ulteriore elemento di interesse. Infine, molto significativa è l'importanza data dal testo comunitario alla partecipazione politica, la quale diviene momento fondamentale del processo di integrazione dei migranti.

Proseguendo nella lettura dei principi comuni individuati dal Consiglio, merita una riflessione più approfondita la prima affermazione che incontriamo nella quale si definisce l'integrazione un processo dinamico e bidirezionale di mutuo aggiustamento da parte sia di tutti gli immigrati che dei residenti degli Stati membri. Tale rappresentazione del processo di integrazione racchiude gli esiti di un dibattito culturale e normativo di grande portata che abbraccia buona parte del secolo scorso ed approda ai giorni nostri. Nel confronto accademico e politico, persino il termine

“integrazione” è stato da più parti contestato. Per comprendere la portata di alcuni nuovi riferimenti e prospettive all’inclusione degli stranieri che prendono diversi nomi ma che qui racchiuderemo sotto la categoria di “interculturalismo”, è doveroso tracciare alcune coordinate storiche e teoriche.

Per farlo può venire molto utile il sintetico lavoro di Grillo (2005). Egli distingue in modo molto schematico tra fasi storiche che hanno, in tempi diversi, caratterizzato l’evoluzione del pensiero europeo in merito alla gestione della diversità culturale. La prima fase è detta *assimilazionista*, è figlia del colonialismo e dei paradigmi culturali etnocentrici. E’, al tempo stesso, frutto dell’applicazione di principi illuministici. La chiave logica di interpretazione in questa fase storica e culturale è che la diversità non debba far altro che conformarsi al paradigma dominante: solo negli spazi della vita privata essa può essere espressa e vissuta. La diversità è quindi problematicamente vissuta come eccezione: l’integrazione avviene dando a tutti la possibilità di conformarsi ai canoni culturali vigenti nel territorio. Le politiche di integrazione francesi sono comunemente ritenute esemplificative di tale concezione.

La seconda fase è quella del *multiculturalismo*. Sviluppatesi nel mondo anglosassone e nel Nord Europa in generale, in tale prospettiva romantica il pluralismo radicale giunge a riconoscere le differenze culturali ma le assume come elementi di suddivisione della società che diventa così composta da numerose comunità tra loro disgiunte. Viene data grande autonomia a ciascun gruppo etnico nella regolazione dei propri spazi culturali, simbolici, religiosi. Le opportunità di scambio tra culture sono molto limitate: la tolleranza e l’accettazione diventano principi fondamentali in questa ottica politica. Così, la diversità ha guadagnato uno statuto pubblico, può e deve essere esibita quale segnale di riconoscimento, di identificazione.

Nel corso dell'ultimo quarto del ventesimo secolo, emerge una nuova tendenza. Le lacerazioni e le collisioni che scaturiscono da una interpretazione multiculturale della società sono scosse dai processi della *glocalizzazione*. Si assiste, da una parte, ad un ritorno ad atteggiamenti ostili per quelle presenze straniere in casa, sino ad allora tollerate ma mai accettate ed integrate e, dall'altra, all'affermarsi di una sentita necessità di riforma politica e culturale: un nuovo paradigma che sappia leggere la contemporaneità, la post-modernità. Così, in Europa proliferano partiti che scavano nei fianchi delle destre parlamentari e raccolgono i sentimenti xenofobi e razzisti in precedenza negati, ignorati, nascosti sotto il manto politicamente corretto del multiculturalismo. Le differenze fanno paura, l'assenza di comunicazione tra culture alimenta la reciproca ignoranza che diventa diffidenza. La mancanza di luoghi da condividere, di progetti comuni, alimentano la sensazione di una presenza invasiva, di una occupazione territoriale da parte di chi era straniero.

L'11 settembre e le recrudescenze tra i rapporti interculturali ed interreligiosi avvenute nel corso del duemila hanno posto le società occidentali di fronte allo spettro ormai palpabile del *clash of civilizations*, in qualche modo predetto da Samuel Huntington nel 1993. Quale unica realistica alternativa, nel mondo accademico, in quello culturale ed in altra parte della società civile, si comincia a parlare di *interculturalità*, quale evoluzione della multiculturalità. Dall'aggregazione di unità culturali assunte come impermeabili, rigide e immutabili, si giunge all'esigenza di integrare, fondere, ibridare, le differenze culturali: costruire assieme una nuova cultura. Al di là delle belle parole, questo approccio affonda le proprie radici nel riconoscimento dell'insostenibilità di modelli moderni di interpretazione e costruzione delle realtà. Il primo passo è decostruire la cultura, ripensare le nostre categorie, comprendere quali sono le logiche che sottostanno al nostro modo di percepire e comunicare il mondo. In un nuovo paradigma antropologico, che investe tutte le discipline scientifiche,

occorre dare nuovi significati a concetti e costrutti quali: cultura, identità, tradizione, casa, cittadinanza, ecc. Ciò si impone non solo in virtù dei progressi epistemologici degli ultimi decenni e neppure soltanto perché è un passaggio essenziale per progettare con i migranti una dimensione culturale che sia in grado di mediare il conflitto e creare vera integrazione. La ragione di fondo sta nel fatto che i processi globali di trasformazione sociale, economica, tecnologica, rendono inutili, se non dannose, concezioni tradizionali delle categorie del pensiero. Si immaginano così identità mobili, culture leggere e porose, case come reti, tradizioni come archivi simbolici, cittadinanza come vestito da indossare: nel grande laboratorio post-moderno prende forma una nuova semantica. In tale opera di decostruzione e ricostruzione, di ri-assunzione delle diversità culturali, in tale lavoro in comune, insieme, i "noi" e i "loro" della società, lì risiede la possibilità di una reale integrazione.

Questa affascinante frontiera epistemica ha traduzioni molto pratiche nelle attività progettuali che è importante sviluppare affinché l'obiettivo politico della concreta integrazione ed inclusione degli stranieri si possa realizzare. Nel contributo di Adel Jabbar (2005) si legge una ben condivisibile proposta di articolare su tre livelli i piani di intervento per favorire l'inclusione sociale degli immigrati. Essi dovrebbero, infatti, comprendere: 1) servizi di accoglienza e orientamento; 2) servizi di *empowerment* e promozione dei diritti; 3) un progetto interculturale di cittadinanza. Infatti, accogliere è importante ma non può bastare; neppure può essere sufficiente dare accesso ai servizi agli immigrati, potenziare le loro possibilità di integrazione attraverso il lavoro, l'istruzione. Una cittadinanza piena, attiva, riconosciuta e condivisa: ecco l'obiettivo finale.

Il dato reale, il sistema attualmente vigente in Italia in materia di cittadinanza, è però quanto di più distante possa pensarsi da un progetto interculturale. La Legge n. 91 del 5 febbraio 1992, dopo un dibattito molto

intenso e grandi attese riformatrici, ha preso il posto dalla precedente norma organica che risaliva addirittura al 13 giugno 1912, legge n. 555. Tra i quattro criteri di acquisto della cittadinanza (*ius sanguinis*, *ius solii*, naturalizzazione e beneficio di legge), emerge chiaramente la predominanza della trasmissione della cittadinanza per discendenza. Zincone (2006) rileva chiaramente l'occasione perduta e sottolinea la persistente difficoltà da parte del legislatore italiano nell'acquisire consapevolezza del passaggio da paese a vocazione emigratoria a terra di ricezione di migranti sempre più numerosi. Così, si dà maggior riconoscimento e maggiori agevolazioni agli italiani residenti all'estero e alla loro discendenza piuttosto che ai cittadini stranieri da tempo soggiornanti in Italia, dove lavorano e spendono il loro impegno personale, o ai loro figli, sebbene spesso siano nati sul suolo nazionale.

La cittadinanza non si costruisce, in ogni caso, unicamente mediante atti legislativi. La scuola gioca in questo processo un ruolo davvero determinante. Infatti, tra i banchi della scuola pubblica si incontrano bambini e ragazzi delle diverse culture rappresentate in Italia: lì sperimentano sentimenti di condivisione e distanza ed apprendono i simboli ed i significati del loro esser parte di una comunità. Dalle scuole, deve partire una spinta nuova per dare nuovo valore alla diversità e per dare così impulso alla costruzione dal basso, condivisa e vissuta, di una cittadinanza interculturale, flessibile e mobile (Melotti, 2004).

Proprio con i giovani stranieri è fondamentale andare oltre l'integrazione, oltre l'ospitalità e l'accoglienza: serve un progetto comune. Alle ragazze ed ai ragazzi, cittadini stranieri, magari nati in Italia e qui residenti stabilmente, giunti a trent'anni o più, basterà sentirsi accolti? O piuttosto non desidereranno, o pretenderanno, di sentirsi protagonisti, parte integrante ed importante della società in cui vivono? Anche in questo campo la situazione in Italia pare notevolmente arretrata. Nonostante le ripetute riforme del sistema scolastico, permangono scogli

insormontabili quali la prerogativa concordataria della religione cattolica quale argomento di studio nelle scuole italiane e frontiere ancora difficilmente accessibili quali la concezione della lingua italiana come "lingua due", ovvero lingua "altra" da affiancare e non sostituire a quelle già conosciute dagli stranieri. Zoletto (2007) ha descritto tale scenario ed avanzato diverse proposte per una scuola interculturale. Sin da ora è possibile fare qualcosa, in virtù dell'autonomia scolastica introdotta dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, che permette di inserire nel Piano di Offerta Formativa (P.O.F.) come propria quota di istituto il 20% del monte ore annuo delle lezioni.

L'esempio della conoscenza linguistica offre uno spunto di riflessione molto significativo. Per molti bambini che vivono in Italia oggi, l'italiano non è la lingua degli affetti, quella che hanno cominciato a parlare con la madre e il padre, quella che torna alla mente pensando alla loro casa. Tuttavia, l'italiano non è per loro neppure una lingua straniera da apprendere sui libri o altri sussidi. E' la lingua dei giochi, della televisione, è il linguaggio che sentono per strada e che usano in molte situazioni di acquisizione spontanea. La scuola italiana, da un lato, penalizza i ragazzi stranieri perché valutati alla stregua dei compagni italiani quando le carenze linguistiche vengono confuse con le carenze di apprendimento (anche un teorema matematico, ad esempio, richiede l'uso dell'italiano per essere riferito). Dall'altro lato, laddove nega la possibilità di studio della lingua di origine, la scuola provoca danni sia affettivi che cognitivi negli alunni stranieri: il sentirsi estranei, non riconosciuti, si unisce alla perdita di una competenza linguistica, il più delle volte mantenuta solo a livello orale, che sarebbe potuta essere altrimenti spesa con successo sia nel campo culturale che professionale.

In generale, la mancanza di attenzioni e risorse di fatto rende l'intercultura un lusso che è difficile permettersi. Le ore di presenza dei mediatori culturali sono del tutto insufficienti rispetto alle necessità e i

progetti che mirino ad andare oltre alla prima accoglienza e all'alfabetizzazione primaria, e che quindi coinvolgano sia stranieri che autoctoni in programmi integrati, molto raramente trovano i finanziamenti necessari.

4.1.3 Partenariato con i paesi terzi e co-sviluppo.

La mobilità umana mette in moto un meccanismo dalla duplice chiave di lettura: un migrante è un'assenza nel contesto di origine e una presenza altra in quello di destinazione. Trattare le migrazioni esclusivamente nell'ottica della im-migrazione o della e-migrazione restituirebbe quindi solo metà del processo. Una corretta gestione dei flussi migratori deve tenere in considerazione questo assunto di base.

Il lavoro da compiere per creare una *governance* effettiva del fenomeno migratorio è quello di stringere profondi legami di cooperazione con i paesi da cui provengono i più significativi flussi migratori. Nella doppia faccia del fenomeno si trovano due coppie di chiavi di lettura antitetiche. In prospettiva problematica, i rischi legati alla migrazione sono, da un lato, quelli dovuti all'afflusso di difficile controllo di persone alle cui necessità occorre far fronte e la cui presenza può essere calamitata in circuiti illeciti e, dall'altro, l'impovertimento dei territori che vedono partire le forze migliori, le braccia e le intelligenze dei giovani lavoratori, rendendo vana ogni possibilità di sviluppo endogeno. Ribaltando la questione, però, appare evidente come i migranti costituiscono una risorsa importante per i luoghi di destinazione: il loro contributo per la competitività e lo sviluppo dei territori nei quali si insediano è già stato qui in precedenza indagato. Parimenti, gli emigrati sono attori fondamentali per lo sviluppo del contesto di origine. In molti paesi, sono proprio le comunità emigrate a divenire l'agenzia umanitaria e di sviluppo più importante. La cosiddetta diaspora è anche la fonte principale di investimenti provenienti dall'estero e le rimesse sono la voce principale del

saldo di bilancio con l'estero. Infine, i migranti diventano il principale veicolo di innovazione tecnologica, culturale e, in certi casi, anche politica.

Nella comprensione di questo scenario, l'Italia si trova avvantaggiata. Nel suo recente passato, l'esperienza dell'emigrazione, che da una parte non permette di cogliere appieno l'importanza degli immigrati nel nostro territorio, dall'altra rende nitido il ruolo che i migranti possono esercitare per mettere in moto processi virtuosi di sviluppo socioeconomico.

L'importanza di descrivere e considerare i movimenti migratori quale opportunità e risorsa si manifesta nel momento in cui ciò agevola l'instaurarsi di rapporti di cooperazione bilaterali o multilaterali. Se le conseguenze dei fenomeni migratori dipendono dagli esiti di un gioco a somma aperta, in cui tutti possono perdere, e perdere molto, ma tutti possono anche vincere e guadagnare un vantaggio per sé e per gli altri, allora la gestione dei flussi migratori diventa terreno ideale per la cooperazione internazionale e interlocale.

I partenariati con i paesi a forte propensione migratoria possono essere impiegati nel campo delle politiche dell'immigrazione: controllo delle frontiere, procedimentalizzazione dei percorsi migratori, fissazione di quote. In pratica tutte quelle attività che concorrono nella strutturazione del campo d'azione dei migranti, regolamentandone il comportamento. La valenza della cooperazione transnazionale risiede, in questo caso, nella suddivisione delle risorse impiegate, nella maggiore *performance* delle *policy* data la loro maggiore penetrazione territoriale e la maggiore completezza e coordinamento. In un quadro di costruttiva collaborazione è possibile studiare modalità di migrazione circolare, ovvero temporanea, gestita ed accompagnata. La domanda di lavoro viene soddisfatta dall'afflusso costante e regolare di lavoratori qualificati i quali, una volta ultimato il percorso professionale nel paese di destinazione, fa ritorno in patria dove può spendere sul mercato del lavoro interno le competenze acquisite durante l'esperienza all'estero.

Inoltre, i tavoli di lavoro comuni possono portare sviluppi incisivi nel campo delle politiche per gli immigrati. Gli interventi di accompagnamento ed accoglienza, di integrazione all'estero e di re-integrazione in patria, l'assistenza al ricongiungimento familiare, così come tutti i servizi offerti alla persona (educazione, sanità, abitazione, ecc.) possono essere resi più accessibili grazie ad opportuni sistemi di mediazione linguistica e culturale. La co-costruzione di piani di erogazione che tengano in considerazione le specificità della popolazione immigrata non può realizzarsi al di fuori di un programma articolato di cooperazione. L'apertura di sportelli informativi ed assistenziali *ad hoc*, co-gestiti da personale misto, è un possibile esito di una vincente cooperazione translocale.

Affianco ai due approcci appena esposti, Pastore (2003) propone una nuova strategia di *governance*: le politiche *attraverso* i migranti. Rientrano in questo filone, appunto quelle iniziative che individuano, nella figura dei migranti, fattori di sviluppo a doppio senso. Potenziare, incoraggiare e valorizzare questo ruolo peculiare è interesse comune dei paesi di origine e quelli di destinazione. Questa tipologia di politiche si avvantaggia particolarmente dei partenariati transnazionali. Inoltre, data la valenza socioeconomica del tema coinvolto, tali misure si prestano ad una applicazione innovativa anche all'interno del territorio dell'Unione Europea, ovvero laddove le precedenti questioni politiche hanno già trovato altre sedi di concertazione e riferimenti normativi ormai consolidati.

Le politiche di co-sviluppo non si sostituiscono a quelle migratorie e per i migranti ma, anzi, si sommano ad esse. I requisiti per un corretto funzionamento di attività di co-sviluppo risiedono, infatti, in una regolamentazione dei flussi idonea ed efficiente, e in una sufficientemente dignitosa condizione di vita e lavoro di cui possono godere gli stranieri presenti nel territorio ospitante. Su questa base, l'adozione di politiche innovative per lo sviluppo attraverso i migranti offrono la possibilità di superare i rischi di una caduta mercantilistica della gestione della

manodopera internazionale come anche di una deriva umanitaria che si limiti a tamponare le condizioni di miseria dei più bisognosi ma non si premuri al contempo di garantire una sostenibilità alle misure adottate.

Al tema del co-sviluppo è dedicata la Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 luglio 2006, la 2005/2244 (INI). Sotto la relazione della parlamentare socialista francese Marie-Arlette Carlotti, membro del Comitato per lo Sviluppo (DEVE), il testo ha ricevuto l'approvazione dei comitati consultivi e delle commissioni parlamentari incaricati di esprimersi circa le politiche migratorie. Il punto di partenza è la doppia illusione nella quale si rifugia l'Unione Europea nel momento in cui esprime le proprie convinzioni politiche riguardo l'immigrazione: 1) l'impermeabilità delle frontiere; 2) il riconoscimento della povertà quale unica causa delle migrazioni. Sostiene la relatrice, che puntare solo su politiche restrittive e credere che gli stati terzi possano o desiderino farsi carico di controlli esaustivi, significa mancare di cogliere il nesso tra migrazioni e sviluppo. L'esito di politiche meramente restrittive è quello di favorire il ricorso a canali illeciti e finanziare indirettamente una vera e propria mafia delle migrazioni che provvede a fornire vettori, documenti falsi, lavoro sommerso, ecc. Inoltre, chi crede che gli aiuti allo sviluppo dei paesi a forte emigrazione possa essere una ricetta per contrastare l'immigrazione non tiene in considerazione il fatto che la crescita economica, inizialmente, genera un aumento e non un rallentamento delle migrazioni: combattere la miseria è una condizione necessaria ma non sufficiente per incidere sulle diverse cause del fenomeno. Trovo quindi del tutto condivisibile il passaggio del Progetto di Relazione del 5 aprile 2006: "dobbiamo passare dalla logica *more development for less migration* al principio *improved management of migration for more development*" (p.10).

Il Parlamento auspica che l'UE predisponga entro l'anno sono: 1) un fondo specifico, per finanziare azioni di co-sviluppo, in particolare nel quadro delle azioni del programma AENEAS; 2) un fondo di garanzia per

agevolare l'accesso al microcredito, per dare continuità e solidità ai progetti imprenditoriali dei migranti e massimizzare il loro impatto sullo sviluppo.

I temi di maggiore interesse e rilevanza sono legati alla gestione corretta ed equilibrata delle due risorse più significative mobilitate dai fenomeni migratori: i cervelli e le rimesse. Il *brain drain* è un fenomeno assai rilevante di cui l'opinione pubblica italiana sente generalmente parlare in riferimento ai ricercatori italiani che decidono di recarsi all'estero, classicamente negli Stati Uniti d'America, dove trovano maggiori riconoscimenti, possibilità di lavoro ad alto livello e retribuzioni più generose. Tuttavia l'Italia è, a sua volta, un "ricettacolo di cervelli" in fuga dai paesi in via di sviluppo. Tali cervelli non vanno intesi come eminenze scientifiche ma come risorse umane qualificate e giovani, altamente produttive. Troviamo quindi operai specializzati e artigiani, operatori sanitari, formatori, ecc. che troppo spesso vedono sprecate le proprie competenze e il proprio lavoro in mansioni che non valorizzano il loro patrimonio conoscitivo.

Ogni risorsa sottoimpiegata in un paese di destinazione è una risorsa inutilmente sottratta al contesto di origine. In simili circoli viziosi le potenzialità di sviluppo si esauriscono nell'immediato e l'unico contributo offerto dalla migrazione è semmai quello di favorire il *dumping* sociale. La soluzione risiede invece nella creazione di circuiti nei quali i "cervelli" possano muoversi in modo flessibile, ad esempio: 1) attuando, di concerto con i paesi di origine, politiche e programmi di migrazione temporanea attraverso il rilascio di visti a più possibilità di ingresso; 2) sistematizzando il trasferimento delle prestazioni pensionistiche e di tutte le prestazioni sociali fra il paese di origine e di destinazione. Inoltre, ulteriori misure da intraprendere per contrastare la fuga di cervelli in atto nelle zone più povere del mondo, con conseguenze non solo sulle opportunità di sviluppo ma anche sulla sostenibilità dei servizi sociali elementari, sono: 1) la

concentrazione delle risorse destinate al sistema formativo dei paesi industrializzati in quei settori che registrano una penuria di manodopera tale da attirare inevitabilmente importanti risorse dall'estero; 2) il finanziamento di programmi di co-investimento fra partner internazionali per i paesi e i settori particolarmente colpiti dal fenomeno del *brain drain*. Altro meccanismo la cui applicazione potrebbe rivelare aspetti positivi nel contrastare la fuga di cervelli è il sistema della doppia cattedra per i dipendenti del servizio pubblico, quali insegnanti, ricercatori, medici, i quali potrebbero mantenere una doppia collocazione in patria e all'estero.

In definitiva, paiono molto promettenti quei progetti volti a favorire pratiche di ritorno volontario, in particolare quelli legati al sostegno all'imprenditorialità di ritorno. Fondi di garanzia ed incubatori di aziende sono strumenti utili al trasferimento di buone pratiche economiche ed imprenditoriali avviate nei territori ospitanti e poi replicate nei contesti di origine.

Venendo alle rimesse degli immigrati, esse costituiscono certamente una componente rilevante dei traffici economici verso i paesi in via di sviluppo. Su scala mondiale, il volume delle rimesse nell'anno 2005 è stato pari a circa 278,4 miliardi di euro, dei quali il 25% si stima sia stato mobilitato tramite canali informali o illeciti. Stando ai dati della Banca d'Italia, nel 2004, le rimesse dall'Italia hanno superato i 2 miliardi di euro, tuttavia, siccome il trasferimento dei risparmi degli immigrati avviene attraverso vari canali, distribuiti in modo ineguale, a seconda delle preferenze degli utenti, i dati ufficiali non possono che essere una sottostima della vera entità del fenomeno.

In ogni caso, la portata della questione è ormai evidente a tutti. Nell'ottobre 2003, per esempio, fu siglato un accordo tra il britannico *Department for International Development* (DFID), l'*International Migration Policy Programme* (IMP) e la *World Bank* che ha portato alla creazione di una *task force*, volta ad approfondire e coordinare le attività e

le informazioni sulle rimesse a livello internazionale. Inoltre, l'espressione dell'accresciuto interesse dedicato al problema del sistema alternativo di rimesse da parte dei paesi dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), e in seguito la richiesta dei capi di Stato del G8 nel giugno del 2004 per un miglioramento delle tecniche di quantificazione dei flussi di rimesse riconfermano l'attualità dell'argomento. Infine, lo scorso rapporto annuale *Global Economic Prospects* (GEP) per il 2006, pubblicato il 16 novembre 2005 a Washington dalla World Bank giunge alla conclusione appunto che le migrazioni internazionali potrebbero generare notevoli vantaggi dal punto di vista del benessere per i migranti e le loro famiglie, nonché per i paesi di provenienza e di destinazione, se si mettessero a punto politiche per gestire meglio tale flusso e per facilitare i bonifici delle rimesse.

Non a caso, quindi, durante gli ultimi anni, il dibattito sulle rimesse si è progressivamente intensificato, attirando in modo esplicito l'attenzione di attori sempre più numerosi a livello transnazionale: istituzioni governative locali e nazionali, banche, organizzazioni di microfinanza ed associazioni di migranti. L'obiettivo comune è quello di promuovere politiche di valorizzazione delle rimesse, volte ad espandere in modo più capillare questo potenziale positivo nei paesi di insediamento e di origine.

Relativamente al contesto in cui avviene la raccolta del risparmio di cui le rimesse sono una componente, l'accrescersi dei flussi finanziari in uscita è da considerarsi come un parametro dell'integrazione, un indice della bancarizzazione dei migranti, un fattore della riduzione della povertà, oltre che uno stimolo per l'internazionalizzazione delle banche nazionali e locali. D'altro canto, l'impatto delle rimesse sullo sviluppo dei paesi di origine degli immigrati è indubbiamente altrettanto positivo: le rimesse contribuiscono all'economia del paese d'origine perché fanno aumentare i consumi, accrescono l'accumulo di capitale umano, diminuiscono il deficit nella bilancia dei pagamenti. Rimane più incerta la rilevanza macroeconomica delle rimesse nella crescita economica in quanto, il più

delle volte, infrastrutture carenti, barriere amministrative e politiche fiscali inibiscono gli investimenti nei paesi di origine e i ritorni produttivi da parte dei migranti.

In conclusione, considerare la migrazione come una risorsa, e i migranti come fattore di sviluppo, consente di includere la gestione della migrazione economica all'interno degli accordi di partenariato economico. Occorre quindi prendere in considerazione la sostenibilità del modello economico e migratorio nel suo insieme, avendo sempre ben presente le due facce del fenomeno e le strette connessioni che legano il mondo di oggi e rendono vano ogni presupposto isolazionistico.

4.2 Il Testo Unico sull'immigrazione: proposte di riforma.

L'attualità del tema immigrazione non si misura semplicemente nella accresciuta produzione scientifica in materia o sull'intensificarsi di manifestazioni, eventi, progetti e convegni dedicati al fenomeno migratorio. Il dibattito culturale che ha preso vita negli ultimi anni ha trovato nei media una risonanza tanto potente quanto parziale. Con poca lucidità ed esperienza tanto i decisori politici quanto l'opinione pubblica hanno scoperto l'immigrazione poco alla volta, senza volerla conoscere o riconoscere, distrattamente, come accade per le cose troppo visibili e troppo complesse, gli italiani hanno preferito credere di sapere. Così, la popolazione di migranti che andava gonfiando le comunità straniere in Italia nel corso degli anni novanta proseguendo fino ad ora, è divenuta contenitore delle proiezioni di noi italiani. Abbiamo associato all'immigrato la colpa, gli abbiamo attribuito intenti e poteri disumani, abbiamo creduto e non capito, abbiamo additato gli errori di alcuni immigrati e ci siamo convinti che l'immigrazione stessa fosse sbagliata. Seguendo una metafora attinta dalla psicologia dinamica, potremmo dire che le difese messe in atto da un popolo del tutto impreparato a gestire l'impatto con la migrazione sono state per prima cosa la scissione, laddove ci siamo

convinti di poter tagliare a fette il tessuto sociale, di porre muri e confini tra le persone che di fatto vivono e lavorano nello stesso luogo, poi la negazione quando abbiamo ignorato l'evidenza della necessarietà dell'immigrazione, dei suoi effetti positivi e, infine, la proiezione, appunto, attraverso la quale abbiamo riversato le nostre paure, le nostre fobie, su quella parte considerata "altra da noi" (McWilliams, 1999; Ferro, 2002).

E poi le immagini di miseria, i visi scavati e le lacrime dei bambini. Le navi cariche di rifugiati che tentano di attraversare il Mediterraneo: i viaggi della speranza, la fuga dalle persecuzioni e dalla guerra. Gli italiani che hanno assistito negli ultimi anni ad ondate di sbarchi senza precedenti, dai chilometri di coste hanno vissuto l'emergenza umanitaria e visto, con gli occhi di chi ha già dimenticato la fame e la guerra, la povertà africana arrivare in casa. Che gli italiani fossero del tutto impreparati a far fronte a tutto ciò lo dimostrano casi estremi quali, per esempio, gli accampamenti dentro lo stadio comunale *l'Arena della Vittoria* di Bari, trasformato in un centro di accoglienza temporaneo per i profughi albanesi sbarcati nel 1991 dalla nave *Vlora*, con l'esito di aver costretto questi a condizioni di vita disumane e arrecato gravi danni a tutto l'impianto.

Le leggi italiane che hanno regolato l'immigrazione sino ad oggi erano il prodotto di questa rappresentazione dell'immigrazione come emergenza temporanea: l'emergenza sicurezza, l'emergenza umanitaria, ecc. Da tempo, invece, i dati di fatto ci dicono che la presenza straniera nel nostro paese ha connotazioni non solo durature ma anche strutturali. I sistemi di governo creati per far fronte agli impegni elettorali da una parte e gli impegni con i partner europei dall'altra hanno rivelato le proprie inefficienze in brevissimo tempo: impossibile controllare un fenomeno che non si vuole per prima cosa comprendere. Da qui l'artificioso sistema delle quote, le rigidità, le severità eccessive nella repressione dell'illegalità, i controlli esasperati, l'estensione dei diritti sociali ai migranti con approcci

generalisti, senza badare alle differenze. Gli effetti sono stati quelli di favorire l'illegalità e i circuiti malavitosi.

Un esempio tangibile del fallimento della normativa attualmente in vigore è emerso dal recente dato che indica come nel maggio 2007, ovvero quando ha avuto finalmente inizio la distribuzione dei nulla osta e dei visti erogati ai sensi del Decreto Flussi 2006, buona parte dei documenti prodotti rimane ai consolati italiani e gli interessati non arrivano per ritirarli. Le motivazioni di questo inaspettato comportamento risiedono nel fatto che la maggior parte dei destinatari di tali permessi già soggiorna e lavora, anche se irregolarmente, in Italia. Il rischio di essere fermati alla frontiera, i costi del viaggio, l'impossibilità di assentarsi dal lavoro anche per pochi giorni, tutto ciò rende assai difficoltoso per i cittadini stranieri fare ritorno in patria per completare l'iter burocratico. Dopo dodici mesi i visti scadono e per molti sarà un'occasione persa per mettersi in regola, con gravi danni per sé, ciascuno di loro, per la sua famiglia e la comunità ospitante.

Le reazioni vistose, le proteste in piazza e la dura opposizione parlamentare che hanno accompagnato la riforma Bossi-Fini attraverso tutto il calvario fatto di numerosi decreti attuativi, in parte contraddittori, bocciature da parte della Corte Costituzionale, scenari apocalittici lungo le code agli sportelli postali e varie storie di inefficienze e storture burocratiche, hanno fatto sì che una nuova riforma legislativa ed amministrativa in tema di immigrazione rimanesse ai primi punti dell'agenda politica nazionale. In particolare, al seguito del cambio di maggioranza avvenuto con le elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006, le attese intorno ad un nuovo testo si sono notevolmente accresciute.

Le risposte non si sono fatte attendere e cinque mesi dopo, il 27 settembre 2006, il neo-Ministro degli Interni Giuliano Amato ha reso noto il documento di 21 pagine emesso dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel quale vengono formulate le proposte di riforma del Testo

Unico, così come modificato dalle disposizioni seguenti. La Commissione, presieduta dall'ulivista Enzo Bianco, ex Ministro degli Interni sotto i governi D'Alema e Amato, è composta in tutto da 27 senatori della Repubblica e trova tra le sue competenze le materie di pubblica sicurezza ed immigrazione.

Il testo della proposta prevede un intervento esteso di riforma su tutti i campi di applicazione della normativa vigente. Gli obiettivi sono quelli di rendere più flessibile l'azione di *governance*, più tempestiva la gestione amministrativa, più umano il trattamento degli immigrati e più equo il riconoscimento dei loro diritti. Si tratterebbe, quindi, di un cambio di approccio, una vera e propria presa di coscienza verso le reali dimensioni della questione. In più, data la prossimità delle materie e le interconnessioni tra i diversi campi di *policy*, si propone una revisione della legislazione sulla cittadinanza, in modo tale da includervi in maniera organica percorsi di acquisizione per gli stranieri più rispondenti alle necessità comunemente sentite.

Dopo alcuni mesi di lavoro, il 24 aprile 2007 è arrivato il via libera del Consiglio dei Ministri al nuovo Disegno di Legge Delega sull'immigrazione che ha preso il nome dai due ministri curatori: quello degli interni, Giuliano Amato, e quello per la solidarietà sociale Paolo Ferrero. Ora il testo dovrà ricevere l'approvazione dei due rami del Parlamento. Da allora, entro un anno, il Governo dovrà emanare un decreto legislativo che ne dia attuazione. Anche se l'*iter* legislativo è quindi ancora lungo e per l'attuazione della riforma occorrerà attendere il 2008, date le rilevanti innovazioni che essa mira ad introdurre credo sia doveroso spendere alcune parole in merito.

La prima novità risiede in una riformulazione complessiva dei termini delle diverse tipologie di permesso di soggiorno. Infatti, per ottenere un permesso di 12 mesi, basterà un contratto di lavoro anche se di durata inferiore ai 6 mesi. Per contratti a tempo determinato più lunghi il

permesso diventa di 2 anni. Con contratto a tempo indeterminato, lo straniero avrà invece diritto ad un soggiorno della durata di tre anni, così come accade per i lavoratori autonomi. Allo scadere dei termini del permesso, gli immigrati potranno rinnovarlo con un nuovo documento con durata doppia rispetto al titolo di cui erano precedentemente in possesso. Inoltre, per chi perde il lavoro viene concesso un permesso di soggiorno della durata di un anno, rinnovabile una sola volta. Nell'insieme, quindi, la nuova riforma estende sensibilmente la durata dei permessi, in particolare quello assegnato agli immigrati momentaneamente disoccupati. L'allungamento dei termini, affiancato ad una desiderabile semplificazione procedurale, dovrebbe riflettersi in un notevole alleggerimento degli oneri burocratici a cui i cittadini stranieri sono sottoposti per regolarizzare la propria posizione.

Per marcare il passaggio dalla gestione dell'emergenza alla programmazione, la Amato-Ferrero introduce un sistema di pianificazione triennale delle quote di ingresso, con la possibilità, però, di fissare annualmente un diverso tetto numerico, in base al monitoraggio dei nulla osta al lavoro richiesti durante l'anno precedente. Un'attenzione particolare verrà poi riservata a colf e badanti, per le quali l'istituto dell'assunzione dall'estero è del tutto inadatto, data la necessità di contatti preventivi e faccia a faccia al fine di determinare l'incontro tra domanda e offerta.

Per rendere più flessibile l'impianto regolativo fissato del sistema a quote, verrà reintrodotta la figura dello *sponsor* in chiave, però, in parte rivisitata rispetto al modello adottato in precedenza nel Testo Unico Turco-Napolitano. Infatti, l'applicazione di tale istituto è stata ampliata: non più solo sponsor privati, ovvero singoli cittadini in possesso di un reddito adeguato a prestare idonea garanzia patrimoniale per l'extracomunitario, ma anche sponsor istituzionali, quindi enti locali, sindacati e associazioni di imprenditori, che garantiscono economicamente per lo straniero

chiamato in Italia. Non solo, viene altresì introdotta la figura dell'*autosponsor*, che dà la possibilità all'immigrato stesso di garantire per sé, purché egli sia in possesso di risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza sul territorio nazionale.

Ulteriore passaggio di grande interesse è quello relativo alla previsione di istituire vere e proprie liste di collocamento all'estero. Esse dovrebbero trovare locazione presso le rappresentanze consolari italiane all'estero ed avrebbero lo scopo di raccogliere l'offerta di manodopera locale disposta a lavorare in Italia. Inoltre, il personale incaricato avrà il compito di ordinare i nominativi presenti nelle liste sulla base di diversi criteri che aiutino nella selezione delle candidature più idonee. I parametri che saranno presi in considerazione variano dal livello di conoscenza linguistica ai titoli e alle qualifiche professionali, dalle frequentazioni di corsi di formazione nei quali sia garantita la diffusione dei valori a cui si ispira la Costituzione italiana, all'esistenza o meno di accordi con il paese di origine in merito alla lotta all'immigrazione clandestina. Su questo punto sono state sollevate alcune perplessità in merito alla consueta mancanza di trasparenza nell'azione delle amministrazioni consolari all'estero che in pratica minaccerebbe il funzionamento di un tale istituto. In più, il sistema delle liste pare dare idoneo sfogo alla pressione della domanda di accesso in Italia per motivi di lavoro, ma rischia di trascurare eccessivamente i più bisognosi ai quali non resta che l'alternativa dell'illiceità.

A conferma dell'orientamento del governo verso la prospettiva economica dell'immigrazione, giunge la previsione di un canale privilegiato, esulante dal sistema quote, messo in funzione per aprire le porte ai talenti. Ai lavoratori altamente qualificati, eccellenti nel campo della ricerca, della scienza, della cultura e dell'arte saranno consegnati permessi di soggiorno fino a cinque anni di durata.

Punto dolente dell'impianto di riforma ruota attorno alla questione dei Centri di Permanenza Temporanea e di Prima Accoglienza (CPT-CPA) da

più parti additati quali luoghi ove non vige il rispetto dei diritti umani e che il centro-sinistra, nel corso della campagna elettorale del 2006, aveva affermato di voler chiudere una volta aggiudicatosi le elezioni. In realtà, la Amato-Ferrero non prevede la chiusura dei centri, quanto piuttosto mira ad una sua umanizzazione. Partendo dai suggerimenti giunti da Staffan De Mistura, presidente della Commissione del Viminale per la valutazione di 16 CPT-CPA presenti in Italia, la riforma prevede che i centri siano impiegati solo per ospitare chi si è sottratto all'identificazione e chi è in transito tra la fase dell'espulsione deliberata e non attuata. Da tale riformulazione del ruolo non repressivo dei CPT-CPA scaturisce l'esigenza di una razionalizzazione che dovrebbe condurre alla chiusura di tre centri: quelli di Brindisi, Crotone e Ragusa. Altro elemento di discontinuità importante è comunque segnato dalla previsione di dare accesso alla stampa ai CPT-CPA, sino ad ora tale evenienza era preclusa, a fronte di un preventivo accordo con la Prefettura-UTG che dia luogo all'organizzazione della visita.

Davanti a tale quadro è facile immaginare il rammarico di quanti avevano sperato nella chiusura definitiva dell'esperienza dei centri di reclusione per stranieri. In effetti, il sistema italiano di controllo e repressione si è palesato, anche agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, ricco di iniquità e di inefficienze, non fosse altro perché istituisce un regime di detenzione a fronte di una mera violazione amministrativa.

In realtà, tutto il *frame* normativo realizzato dalla Bossi-Fini crea una giustizia a due livelli, prevedendo percorsi differenti a seconda che si applichi ad un cittadino italiano oppure straniero. La volontà più volte ribadita dal nuovo governo è di cambiare le cose e riaffermare il principio di una legge uguale per tutti. Vanno in questo senso le previsioni del Ministro Amato di ricondurre i reati commessi dagli immigrati alle fattispecie presenti nel codice penale, cancellando il regime straordinario

che si applica ai soli stranieri. In più, vi saranno cambiamenti anche in merito alle competenze giurisdizionali relative ai reati commessi dagli immigrati: il giudice adito sarà quello ordinario e non più il giudice di pace, in modo da riaffermare il valore dei diritti in gioco in questo genere di procedimenti.

Tuttavia ciò non può bastare a colmare tutte le lacune amministrative e legali esistenti. Infatti, per fare un esempio generalmente noto, contenuto anche nel documento fuoriuscito dai tavoli di lavoro della Commissione Affari Costituzionali, ci si può riferire al circuito vizioso che rende nella sostanza vano ogni tentativo di espulsione degli immigrati irregolari che decidono di non collaborare e non forniscono alle autorità dati che possano permettere il loro rimpatrio coatto. Infatti, un caso frequente è quello dell'immigrato clandestino che viene fermato, riceve il decreto di espulsione, ma non può essere materialmente allontanato perché se ne ignora la nazione d'origine. L'immigrato viene dunque portato in un CPT per l'identificazione, ma dopo 60 giorni spesso accade che egli venga rilasciato senza che l'identificazione sia stata possibile e gli si ordina quindi di allontanarsi dal territorio nazionale.

Se l'immigrato resta in Italia in clandestinità, può accadere che successivamente venga fermato per non aver dato seguito al decreto di espulsione e, in accordo alle indicazioni formulate dalla Cassazione nella sentenza 19436 del 6 giugno 2006, condotto alla frontiera oppure riportato provvisoriamente in un CPT. Trascorso il periodo di fermo, il clandestino dovrebbe essere espulso ma, se nel frattempo non è intervenuta qualche novità per l'identificazione, si ricomincia daccapo. Dato che, sempre la Cassazione, il 14 giugno 2006 nella sentenza 20374, ha fermamente sancito che i Questori non possono emettere un decreto di espulsione che una e una sola volta, daccapo non si può ricominciare e il clandestino, alla fine, è libero di circolare per l'Italia.

Da qui appare chiaro come l'unica via di uscita risieda nella diffusione di pratiche di ritorno volontario. A tale proposito la Amato-Ferrero prevede di istituire un fondo speciale per finanziare programmi di rimpatrio volontario che diano seguito e sostegno alle legittime ambizioni degli immigrati regolari che desiderino fare ritorno in patria. Tali programmi dovranno essere inoltre destinati anche agli stranieri oggetto di decreto ingiuntivo di espulsione: sempre su base volontaria, questi ultimi potranno prender parte alle iniziative promosse e vedersi riconoscere, quale controparte della loro collaborazione, uno sconto sui termini di scadenza del divieto di reingresso associato di norma all'atto di espulsione.

Incentivi incisivi saranno poi destinati agli stranieri sfruttati o vittime di tratta. Chi denuncia i propri sfruttatori, ad esempio un datore di lavoro che non consente la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, avrà diritto all'ottenimento di un permesso di soggiorno della durata di un anno, oltre che ad un regime di sicurezza sociale che lo difenda da eventuali ripercussioni.

Da segnalare anche la volontà di agevolare l'invio delle rimesse degli immigrati verso i territori di origine. Ciò dovrebbe avvenire: 1) mediante misure finalizzate ad incentivare il ricorso a strumenti legali per il loro trasferimento e promuovendo accordi con le associazioni di categoria al fine di ridurre i costi di trasferimento; 2) grazie ad azioni di cooperazione allo sviluppo volte a valorizzare e canalizzare le competenze degli immigrati e le loro risorse economiche ai fini dello sviluppo dei Paesi di origine, nel rispetto, ovviamente, della titolarità individuale e privata di tali risorse; 3) attraverso l'utilizzo delle competenze acquisite dai migranti in Italia ai fini dello sviluppo dei contesti di provenienza, in particolare impiegando i cittadini stranieri quali esperti in attività di cooperazione allo sviluppo, ovvero incentivandone il ritorno produttivo nei Paesi di origine, permettendo loro di mantenere lo status di soggiornante regolare in Italia

nel caso di partecipazione a specifici progetti effettuati in collaborazione con i Ministeri competenti.

Un capitolo importante della riforma è poi dedicato ai figli degli immigrati. Le previsioni del testo Amato-Ferrero si accompagnano a quelle del Disegno di Legge dello stesso Ministro Amato sulla cittadinanza, già approvato in data 4 agosto 2006 dal Consiglio dei Ministri. Stando alle nuove disposizioni, ora al vaglio della Camera dei Deputati, potrà acquisire il diritto alla cittadinanza italiana il cittadino straniero che abbia maturato i titoli per l'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo CE. In pratica, i tempi di soggiorno ininterrotto in Italia sono accorciati da 10 a 5 anni. Inoltre, può divenire cittadino italiano chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui uno almeno sia residente legalmente in Italia senza interruzioni da cinque anni al momento della nascita. In più, il genitore deve essere in possesso del requisito residuale previsto per il soggiorno: in tutti i casi, meno che per i bambini, ci deve essere la verifica della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero nel territorio dello Stato. Tale requisito è stato esteso anche a chi sposa un cittadino o una cittadina della Repubblica, ciò in ragione della volontà di contrastare il fenomeno dei matrimoni di convenienza. In sostanza, riassumendo, assistiamo ad un'affermazione dello *ius soli* quale principio per l'acquisizione della cittadinanza italiana, affiancandone il funzionamento allo *ius sanguinis*, il quale, tuttavia, non perde il suo primato.

Anche alla luce di tali previsioni, la Amato-Ferrero prevede che i figli degli immigrati non debbano più temere l'espulsione o l'irregolarità se, al momento del compimento del diciottesimo anno di età, si trovino senza lavoro e non stiano studiando. Infatti, se a carico di un genitore potranno ottenere un permesso per motivi familiari. Per i minori non accompagnati, poi, saranno adottate misure semplificative che permettano loro di convertire facilmente il proprio permesso, una volta compiuti i 18 anni.

Per ciò che concerne la componente sociale del quadro approvato dal Consiglio dei Ministri, da notare l'impegno profuso dal Ministro Ferrero affinché il regime di previdenza sociale applicato ai cittadini non comunitari sia modificato in senso loro più favorevole. L'idea è quella di abbassare da cinque a due anni di regolare soggiorno il limite per avere diritto all'assistenza sociale, ma sono altresì previste novità nel campo dell'edilizia pubblica, della scuola e dell'assistenza sanitaria. Tutto ciò, ovviamente, ha un costo e non a caso il confronto serrato tra i ministri che ha preceduto l'approvazione del 24 aprile scorso, ha in buona misura ruotato intorno alla questione della problematica copertura finanziaria della proposta. Alcune indiscrezioni riportate dalla stampa riportano che l'altolà sollevato dallo staff del Ministero dell'Economia sia stato ritirato solo dopo aver stabilito che il connesso capitolo di spesa non sarebbe ricaduto nel bilancio 2007 ma su quelli successivi.

Infine, un'ultima misura molto attesa riguarda il diritto di voto amministrativo da riconoscersi agli immigrati regolarmente soggiornanti nei nostri territori. La nuova proposta prevede, infatti, che venga riconosciuto l'elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali a favore dei soggiornanti di lungo periodo. La portata innovativa di tale passaggio della riforma è certamente importante, tuttavia occorre riconoscere che una disposizione analoga era stata originariamente inserita nel testo della Turco-Napolitano, poi scomparsa durante l'*iter* di approvazione parlamentare. I rischi che la storia possa ripetersi sono certamente alti, tenuto conto anche dell'esiguità dello scarto di seggi tra maggioranza e opposizione al Senato e i toni di violento contrasto già sollevatisi tra i banchi del centro-destra. Da segnalare a margine, nell'ottica di una migliore integrazione nel tessuto sociale, la proposta di prevedere la possibilità per gli extracomunitari di accedere a impieghi nella pubblica amministrazione.

Sebbene, certo, sia del tutto prematuro formulare ogni tentativo di giudizio complessivo sul nuovo quadro normativo *in fieri*, credo sia doveroso, in questa sede, proporre qualche abbozzo di riflessione su alcuni specifici elementi.

Per prima cosa, gli apprezzamenti raccolti dal testo. L'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite ha espresso il suo plauso, le forze sindacali si dicono soddisfatte, il Forum del Terzo Settore, che raduna più di cento organizzazioni tra l'associazionismo e il volontariato, sebbene con qualche cautela, ha formulato una valutazione positiva, il 70% degli italiani, poi, stando al sondaggio effettuato il 29 aprile 2007 dal Corriere della Sera, si è detto favorevole al nuovo testo sull'immigrazione.

Il parere degli esperti è in qualche misura più critico, sebbene pare prevalere l'ottimismo o quanto meno la consapevolezza di essere di fronte ad un decisivo passo avanti rispetto allo *status quo*. Pastore (2007), nel commento al Disegno di Legge Delega realizzato per conto del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), definisce intersettoriale e integrato l'approccio innovativo contenuto nella norma in esame. Si tratta di un modello di cui le esperienze dei paesi europei di più antica immigrazione dimostrano la validità. Non manca tuttavia di sottolineare due lacune di ordine sistemico: 1) il settore dell'asilo, in cui l'assenza di una normativa organica è solo parzialmente compensata dal recepimento di diverse direttive europee; 2) la lotta alle discriminazioni su base etnica, poco incisiva in Italia, al pari di tutte le misure volte all'integrazione dei migranti e delle seconde generazioni.

Marco Paggi (2007) commenta la proposta Amato-Ferrero all'interno del sito internet del progetto *Melting Pot Europa*. La sua analisi è all'insegna della cautela: dato che si tratta semplicemente di uno schema di legge delega, è impossibile prevedere quali trasformazioni subirà il testo nel corso dei vari passaggi procedurali, partendo dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni che esprimerà il proprio parere entro 20 giorni dal

ricevimento del documento, fino ai vari passaggi alle Camere, per poi passare nuovamente nelle mani del Governo in un lungo percorso che molto difficilmente terminerà prima del 2009. Proprio per tale ragione, più che l'effettiva preoccupazione di cambiare legislazione, si percepisce l'intenzione di spostare in avanti il reale dibattito che una normativa organica in materia di immigrazione dovrebbe avere. Bisognerà attendere i decreti attuativi della nuova normativa, una volta che sarà approvata, per realizzare effettivamente quali cambiamenti saranno introdotti e con quali effetti.

Non mancano certo, infine, le voci di dissenso. Queste giungono sia dai rami dell'estrema sinistra e dei sostenitori più radicali dei diritti umani sia dagli esponenti dell'opposizione parlamentare. I primi lamentano il perdurare del sistema delle quote, il nesso troppo esasperato tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno e la permanenza dei CPT. I secondi invece additano le nuove misure come troppo permissive e, da una parte, annunciano dura battaglia nella aule parlamentari e, dall'altra, sono già scesi in piazza per la raccolta di firme per un referendum abrogativo dell'eventuale legge di riforma. La paura è quella di diventare l'anello debole dell'Europa nella lotta all'immigrazione illegale: dal centro-destra sono giunti moniti a non dimenticare gli impegni comunitari, tuttavia, sino ad ora, nessun commento in proposito è stato avanzato dalle istituzioni dell'Unione.

4.3 Per una *governance* interglobale del fenomeno migratorio.

Il dibattito sugli sviluppi da imprimere alle politiche migratorie in Italia e in Europa è di grande interesse ed attualità. In particolare, nel campo della migrazione economica, si sono affacciate proposte progettuali pratiche che si accompagnano a veri e propri ribaltamenti paradigmatici che coinvolgono tanto il mondo dell'economia tanto quello della politica e della cultura.

Da un punto di vista concettuale è andata affermandosi la convinzione che la mobilità umana sia da considerare come una componente strutturale delle nuove società globalizzate. La compresenza di popolazioni di diverse origini etniche altro non è che una manifestazione di un nuovo assetto mondiale all'interno del quale non è più sufficiente interrogarsi sulla validità di concezioni quali cittadinanza, stato nazionale, ecc. ma occorre invece chiedersi se ha ancora senso considerare la variabile spaziale quale generatrice di distanze. La simultaneità di locale e globale si ricompone, inoltre, lungo le ramificazioni di *network* orizzontali intessuti di relazioni *bottom-to-bottom*: ne deriva un assetto che propongo di chiamare *interglocale*. Nella rete interglocale, gli attori intessono consapevolmente ciò che la globalizzazione ha già di fatto saldato, creando canali nuovi, nuove corde per imbrigliare fenomeni altrimenti ingestibili, nuovi *scaffold* per contenere rappresentazioni mutevoli degli scenari della globalizzazione.

Se l'immigrazione è una componente inscindibile della nostra società non è realistico immaginare di poter arrestare il fenomeno. Si può tuttavia tentare di regolare i flussi migratori attraverso la promozione di canali legali che consentano un fruttuoso accesso al mercato del lavoro dei territori produttivi che registrano carenze di manodopera in particolari settori. Per una efficace *governance* interglocale del fenomeno migratorio è importante creare meccanismi flessibili di accesso e servizi di accompagnamento ed informazione cogestiti da operatori provenienti tanto dai territori di provenienza dei migranti quanto da quelli di destinazione. L'obiettivo è valorizzare le competenze dei lavoratori stranieri ed assicurare un collocamento tempestivo e dignitoso.

Tuttavia, le politiche migratorie non possono risolversi in una più corretta gestione delle risorse umane. Accanto alle *migration policies* è doveroso predisporre un sistema di *for migrants policies* che prendano in consegna gli interessi e i diritti degli immigrati in quanto persone e non

semplicemente in quanto lavoratori. In questo campo, la frontiera è segnata dall'affermarsi di una esigenza di andare oltre l'integrazione, intesa come assimilazione dello straniero nel contesto ospitante, e di superare anche il concetto di multiculturalismo in quanto la proposta di considerare la società un aggregato di gruppi etnicamente definiti e separati tra loro da confini culturali invalicabili non si è rivelata idonea alla costruzione di progetti comuni di pace e convivenza. L'intercultura è divenuta la formula più adeguata per garantire la reale inclusione sociale degli immigrati. L'innovazione paradigmatica che si accompagna all'introduzione di tale concetto comporta un orientamento verso la decostruzione dei significati culturali comunemente adottati da una società che preceda una loro ricostruzione, su nuove basi, che si avvantaggi della partecipazione di tutte le componenti etniche presenti nel territorio.

Una volta predisposte idonee misure di regolazione nel campo della gestione dei flussi e dell'integrazione dei migranti, è possibile avvantaggiarsi della presenza di sostenuti volumi di mobilità regolare innescando meccanismi virtuosi di co-sviluppo. Infatti, il migrante deve essere considerato una risorsa tanto per il contesto in cui si inserisce quanto per quello da cui proviene. La sua esperienza, le sue competenze, e parte delle sue risorse economiche possono essere opportunamente impiegate per stimolare una crescita economica sostenibile nel suo paese di origine. L'introduzione di *through migrants policies* consente di prevenire il rischio di cadere sia nella logica mercantilistica, che spesso sottende le iniziative volte alla regolazione dei flussi migratori, sia in quella meramente umanitaria che, invece, caratterizza gli interventi per i migranti. La prospettiva innovativa di questo tipo di iniziative è quella di legare assieme la cooperazione decentrata per lo sviluppo e l'azione di partenariato per il controllo dei flussi.

Gli obiettivi di una evoluta politica migratoria che miri al co-sviluppo risiedono nella: 1) corretta articolazione di circuiti di pendolarismo

migratorio, volta a contrastare il fenomeno del *brain drain*; 2) attuazione di progetti di ritorno produttivo volontario e assistito; 3) diffusione di buone pratiche e modelli produttivi sostenibili; 4) gestione in modo integrato delle rimesse dei migranti per agevolare l'accesso al microcredito e sostenere il finanziamento di attività di *start-up* da realizzarsi nei Paesi di origine.

Recentemente, il Consiglio dei Ministri ha approvato un Disegno di Legge Delega volto alla riforma del Testo Unico sull'immigrazione. Sebbene ciò altro non sia che un primo passo verso un *iter* legislativo lungo e dagli esiti non prevedibili, è possibile esprimere qualche opinione in merito agli indirizzi che si sono voluti assegnare allo sviluppo della normativa italiana. In questo senso, si può esprimere un certo grado di ottimismo data la buona coincidenza tra gli approdi del dibattito internazionale in materia e le previsioni contenute nel testo di riforma.

L'accento viene messo sulla gestione economica della migrazione. La semplificazione delle procedure, la maggiore flessibilità assegnata al sistema di controllo a quote, oltre che la previsione di istituire centri di collocamento all'estero, sono tutte misure volte a garantire una buona piattaforma per la *governance* dei flussi migratori. Canali privilegiati per i talenti, le colf e le badanti sono una risposta concreta alle esigenze dell'economia reale e rispondono ad una logica settoriale già affermatasi a livello comunitario. Buona attenzione viene riposta nella piena integrazione dei migranti, concepita come inclusione, interazione e scambio e non come coabitazione tra comunità separate. Infine, la questione del co-sviluppo è entrata a far parte dello scenario politico italiano con le previsioni di investimenti nel campo della promozione del ritorno volontario e dell'utilizzo ai fini dello sviluppo delle risorse economiche frutto del risparmio degli immigrati.

In conclusione, sebbene persistano alcune ragioni di preoccupazione, tra le quali quelle legate alla difficoltosa copertura economica delle

disposizioni inserite nel testo, e nonostante la riforma non elimini alcuni nodi problematici della normativa vigente, quali quelli legati all'uso detentivo dei Centri di Permanenza Temporanea e le procedure poco organiche in materia di asilo, il testo appare come un passo avanti significativo rispetto all'attuale disciplina.

Per chiudere con un ragionamento più astratto, può essere significativo notare come, inevitabilmente, le riflessioni in merito alla politica migratoria ora in atto in Italia si siano estese fino ad interessare una più ampia cornice riformatrice. Infatti, così come pensando a "l'altro" è impossibile non pensare al "noi", allo stesso modo il riesame delle norme riguardanti l'immigrazione ha condotto a ripensamenti legati ai concetti di identità, cittadinanza e partecipazione politica, a testimonianza del fatto che le questioni legate all'immigrazione toccano nel cuore il sistema politico italiano ed europeo.

Capitolo 5

Alcune esperienze locali sotto la luce dell' europeizzazione: una comparazione per contesti.

5.1 Uno sguardo sulle politiche locali per l'immigrazione.

Lo scopo del presente capitolo è fornire argomenti di riflessione in merito all'approccio regionale alle politiche migratorie. All'interno di un network regolativo comune, nel quale si intersecano le direttrici comunitarie e nazionali, lo spazio di manovra lasciato agli enti locali consente traiettorie specifiche in accordo ai modelli politici che sono espressione delle intenzioni, della cultura e della storia delle comunità territoriali.

Per poter accedere a tale dimensione di indagine, occorre orientare l'attività di ricerca su definiti contesti locali: circoscrivere la dimensione istituzionale è un passaggio fondamentale per poter dar luogo ad un'analisi sufficientemente approfondita. In più, dal confronto diretto delle realtà indagate, è possibile derivare argomentazioni significative che trovino fondamento sulle indicazioni emerse grazie al metodo comparativo.

Per tale ragione, ho deciso di concentrare la mia attenzione su due territori le cui caratteristiche, se poste a confronto, segnalano un gran numero di reciproche distanze. Sebbene confinanti, infatti, la Provincia Autonoma di Trento e la Regione del Veneto godono di una forte identità

locale e nutrono una netta vocazione verso le ragioni dell'autonomia che le hanno condotte a sviluppare modelli regolativi che sembrano avere ben poco in comune.

Tuttavia, partendo dalle somiglianze, occorre segnalare che le due realtà locali condividono una forte concentrazione di piccole imprese, unita ad una presenza assai rilevante del mondo cooperativo. Le due aree partecipano alla nota ricchezza propria dell'area del Nord-Est italiano e registrano *performance* di alto profilo in merito ai livelli di reddito prodotti. Infatti, se il Prodotto Interno Lordo della Regione Veneto, nel 2003, era pari a 116.478 milioni di euro, ovvero 25.087 euro *pro capite*, quello della Provincia Autonoma di Trento era, nello stesso anno, di 13.413,4 milioni euro, pari a 27.328 euro *pro capite*. Anche per tale ragione, entrambi i contesti esercitano una notevole potenza attrattiva sui flussi migratori circolanti nell'area. La presenza di stranieri, sebbene ben diversa nei numeri assoluti, è perfettamente confrontabile in termini di incidenza sulla popolazione residente. In Veneto gli stranieri rappresentano, infatti, il 6,59% del totale della popolazione mentre, in Trentino, tale indice scende leggermente a quota 6,43%. In entrambi i casi, comunque, le rilevazioni indicano percentuali ben al di sopra della media italiana ed europea.

Su questo terreno comune, la comparazione si avvantaggerà, quindi, delle differenze amministrative, politiche, storiche e culturali che fungono, in questa sede da variabili indipendenti alle quali addurre le cause delle eventuali divergenze riscontrate nei rispettivi sistemi di *governance* dell'immigrazione.

L'analisi delle peculiarità rintracciabili grazie alla comparazione (Messina, 2006) per contesti sarà impiegata per definire chiavi di interpretazione volte a sottolineare gli effetti del processo di europeizzazione da un lato, e dall'altro ad individuare gli esiti possibili di tale interazione, sia in vista della regolazione del fenomeno migratorio, sia

in relazione allo sviluppo stesso di più significative sinergie tra i livelli regionali e quello comunitario.

Coerentemente con quanto affermato nel corso del primo capitolo, l'uropeizzazione sarà considerata quale processo complesso di mutamento nel quale agiscono meccanismi di apprendimento e adattamento. Per fini esplicativi e di indagine, il fenomeno sarà studiato con riferimento a concrete occasioni di apprendimento determinate dall'incontro con particolari panorami europei che potremmo definire *euro-scapes* o euro-rami.

Prima di affrontare tale percorso di analisi ed interpretazione, è utile delineare brevemente le caratteristiche del sistema di *governance* locale dell'immigrazione rappresentativo dei due territori e mettere opportunamente in luce le differenze che possono rivelarsi dense di spunti e significati nelle fasi di ricerca successive.

5.1.1 La Provincia Autonoma di Trento.

Le particolari vicende che hanno segnato il ricongiungimento del Trentino nel territorio della neo costituita Repubblica Italiana ne hanno determinato la particolare storia istituzionale dal 1948 ad oggi. L'autonomia specifica di cui gode tale area rispetto al resto della nazione fu sancita a Parigi da un accordo tra l'allora Ministro degli Esteri, il trentino Alcide De Gasperi, e il suo pari ruolo austriaco Karl Gruber. Da tale intesa, nacque la Regione Autonoma del Trentino Alto Adige con capoluogo in Trento. L'equilibrio resse sino al 1972 quando, per le pressioni della comunità altoatesina, l'istituto regionale fu riformato e numerose deleghe confluirono in quelle già consistenti in capo alle due Province divenute così autonome. L'attuale ruolo regionale non va oltre al mero raccordo tra le politiche delle due Province, tanto che, dal 2003, la Presidenza della Regione è affidata a rotazione ai due presidenti provinciali.

Per ciò che concerne la materia in esame, quindi, lo spazio di indagine è insolitamente ristretto. Le politiche relative a immigrazione, occupazione, formazione, assistenza sociale e anche alla programmazione sull'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, trovano la loro espressione entro i confini amministrativi provinciali, determinando così uno scenario molto particolare di *governance* locale.

Dal 1999, la guida della Giunta provinciale è affidata alle mani di Lorenzo Dellai, già sindaco di Trento dal 1990. Nel corso della campagna elettorale del 1999, Dellai diede vita ad una lista, la "Civica Margherita", che aggregava le forze popolari e riformiste del centrosinistra. Da tale esperienza di successo, nacque il modello per la costruzione, due anni più tardi, dell'omonimo partito a livello nazionale.

Nel turno elettorale del 2003, Dellai è stato riconfermato presidente raccogliendo il 60,8% dei voti espressi. Le elezioni provinciali di quell'anno sono state particolarmente significative in quanto, per la prima volta nella storia del Trentino, il Governatore, questo il vero titolo assegnato a chi governa la Giunta provinciale (sebbene Dellai stesso preferisca l'appellativo di "presidente" o "capitano" - traduzione dal tedesco *Landeshauptmann*) è stato eletto direttamente dai cittadini. La forte investitura ricevuta e la costanza della presenza di Dellai nei centri chiave del potere locale si sono riflesse in una forte impronta personale data dal Presidente all'azione politica provinciale negli ultimi anni.

La maggioranza che lo sostiene attualmente nel Consiglio è composta da: 1) Margherita Civica; 2) Democratici di Sinistra; 3) Partito Autonomista Trentino Tirolese (PATT), di cui fu segretario il predecessore di Dellai, Carlo Andreotti; 4) Verdi; 5) Leali al Trentino; 6) Unione Autonomista Ladina. Per segnalare la straordinaria anomalia politica del Trentino basta ricordare che il candidato del centrodestra nell'ultima tornata elettorale, ovvero l'avversario di Dellai, fu proprio l'ex-presidente Carlo Andreotti, uscente dalla carica di Presidente della Regione Trentino Alto Adige dove

poteva contare sull'appoggio in Consiglio del centrosinistra e del *Südtiroler VolksPartei*.

Il sistema politico trentino si è in origine caratterizzato per una costante affermazione della Democrazia Cristiana la quale ha saputo mediare tra relazioni con la capitale e le richieste delle forze autonomistiche sintetizzate dal PATT. L'area, infatti, era caratterizzata dalla presenza di una forte sub-cultura bianca, di matrice cattolica, nell'accezione proposta, per esempio, da Trigilia (1986) e, successivamente, da Messina (2001). Il riferimento non è solo agli esiti elettorali consolidati nell'area: il termine sub-cultura descrive l'insieme delle prassi sociali e dei sistemi di significati che hanno caratterizzato e, in parte continuano a farlo, alcuni contesti territoriali (Allum, 1988).

Il declino delle sub-culture italiane si è verificato, con dinamiche diverse, intorno agli anni ottanta del Novecento (Diamanti, Riccamoni, 1992). L'erosione del voto bianco, che ha preso avvio con le elezioni politiche del 1979, ha dato inizio ad un processo di frammentazione dell'area del Nord-Est, fino ad allora rappresentata come una uniforme area bianca (Messina, 2001). Nel Veneto e nel Friuli Venezia Giulia, l'antistatalismo insito nella sub-cultura cattolica si è tradotto in una rapida affermazione di forze politiche locali (si veda il caso della Liga Veneta), espressamente contro lo Stato e contro la politica.

In Trentino, ciò non è avvenuto. I momenti di maggiore destabilizzazione di un sistema altrimenti piuttosto solido giunsero nel 1966, quando fu occupata la nota Facoltà di Sociologia di Trento. Le occupazioni, che si ripeterono annualmente fino al 1968, furono interrotte a seguito di una contro-rivolta popolare dovuta all'irruzione di uno studente rivoluzionario che interruppe l'omelia quaresimale in corso nella cattedrale del capoluogo. Il baricentro politico della provincia non si è spostato di molto, neppure dopo l'avvento della seconda Repubblica. L'affermazione delle forze di centro è, infatti, costante, tanto che, nel

2003, i partiti agli estremi dell'arco parlamentare, quali Rifondazione Comunista e Alleanza Nazionale, hanno raccolto in Consiglio un solo seggio a testa su 35. Inoltre, le esigenze autonomiste e indipendentiste, già sviluppate e maturate durante tutto il secondo dopoguerra, hanno trovato vie di sfogo alternative ai richiami della Lega Nord, la quale non ha mai avuto in Trentino successi elettorali paragonabili a quelli delle confinanti aree del Veneto e della Lombardia.

Tradizionalmente, il Trentino ha sempre guardato verso Nord: il metro di confronto costante è stato il Sud Tirolo. Nel variegato universo regionale, le due Province autonome hanno incessantemente marcato la propria vicinanza e la propria reciproca autonomia. Da questo scambio ravvicinato, il Trentino ha ricavato uno stimolo verso l'adozione di modelli amministrativi di stampo *middle*-europeo, in un irripetibile impasto culturale in cui coesiste il non essere italiani con il non essere austriaci.

A differenza di altre aree a sub-cultura bianca, la popolazione esprime un'alta e differenziata domanda politica. L'attenzione al bene comune e alla qualità della vita trovano forma e manifestazione nelle linde facciate dei palazzi del centro e nelle periferie urbane, con poche eccezioni, accoglienti e ben curate. Il sentimento comunitario, nelle molte identità locali, frastagliate lungo le direttrici delle valli, nella compresenza di tenaci minoranze etniche e linguistiche, si manifesta attraverso una formula integrativa, in un riconoscimento del valore aggiunto derivante dal vivere sociale.

Dalle alte aspettative politiche e dalla notevole mole di competenze provinciali, nasce un gigantismo burocratico ben visibile nelle cifre relative all'assorbimento di manodopera locale nel pubblico impiego. Nelle pagine dell'XXI Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento (2006), si legge come ben il 27,8% dei lavoratori dipendenti presti il proprio servizio nel settore pubblico. Lavorare nel pubblico, nel Trentino, vuol dire lavorare soprattutto per le autonomie locali: solo il 12,8% dei dipendenti pubblici

lavora per l'amministrazione statale mentre il 16,3% trova occupazione direttamente a servizio dell'amministrazione provinciale.

Tale presenza del pubblico nella vita locale si traduce, negli effetti, in un potente apparato di *welfare* che non ha molti paragoni in Italia. Le strade che portarono alla creazione di questo paradiso sociale in un territorio tradizionalmente legato a governi conservatori e democristiani sono frutto dell'incontro, non sempre pacifico, tra due anime molto radicate nel Trentino. Il movimento socialista, che ebbe in Cesare Battisti il suo più alto riferimento storico, congiuntamente ad una forte presenza del sindacato, indusse i governanti democristiani ad una attenta considerazione degli aspetti sociali. Il riformismo trentino si concretizzò sotto la guida di Bruno Kessler intorno agli anni sessanta e settanta, traendo vantaggio da una saggia gestione delle risorse cospicue che i meccanismi autonomistici facevano confluire nelle casse della Provincia. L'alta qualità dei servizi, la capillare presenza nel sociale, sono tutt'ora un esempio tangibile di questo modello.

Da allora, la formula centrista riformatrice ha segnato le più recenti tappe politiche del territorio senza strappi o interruzioni. I mutamenti geopolitici del decennio a cavallo tra gli anni ottanta e novanta sembrano non aver sfiorato il Trentino. Così, dal 1990 in poi, i consensi elettorali si sono riversati verso le nuove compagini del centrosinistra lasciando inalterata la formula esistente.

La normativa locale che detta la disciplina nel settore immigrazione, è la versione consolidata della Legge provinciale n. 13 del 1990. Essa si pone in armonia con le misure vigenti a livello nazionale e comunitario e, nell'ambito delle attribuzioni di competenze in capo alla Provincia, esprime la volontà di perseguire l'obiettivo della piena valorizzazione della persona umana: la finalità specifica è promuovere un migliore inserimento dei cittadini extracomunitari e delle loro famiglie nella vita sociale e culturale

della comunità trentina, nel rispetto delle diverse specificità etniche, culturali e religiose.

La legge istituisce, poi, la Consulta Provinciale dell'Immigrazione, in applicazione della Legge nazionale n. 943 del 1986. L'arena conta una forte presenza di tecnici provinciali che siedono accanto a sindacati e a rappresentanze dei datori di lavoro. Nove seggi sono, invece, destinati ad associazioni che operano nel settore dell'immigrazione, tra cui, sei di questi, devono essere occupati da un cittadino immigrato. La presidenza della consulta è affidata ad un componente della Giunta provinciale. Il ruolo della consulta è quello di esprimere pareri sulle iniziative locali in materia di immigrazione, e formulare, a sua volta, nuove proposte.

Gli interventi che vengono enumerati nel testo di legge riguardano: 1) servizi sociali ed assistenziali; 2) salute; 3) abitazione; 4) studio; 5) lavoro; 6) formazione professionale. Nel complesso, viene applicato un principio di piena estensione dei diritti spettanti ai cittadini italiani residenti in provincia a tutti gli stranieri che vivono nel territorio. Alcune iniziative specifiche, inoltre, possono essere previste, nella consapevolezza della situazione di svantaggio in partenza in cui versano molti immigrati.

La norma si chiude specificando quali tipologie di associazioni possono essere considerate soggetti finanziabili nell'ambito degli interventi sopra specificati. In particolare, si fa riferimento a quelle organizzazioni che operano senza fini di lucro a favore degli immigrati e delle loro famiglie, senza apportare distinzioni tra associazioni *di* o *per* immigrati.

Con specifico riferimento alla situazione locale riguardante la regolazione del fenomeno migratorio, si nota come le competenze in materia siano attribuite all'assessore alle Politiche Sociali, Marta Dalmaso, del gruppo Civica Margherita. La sua formazione è di tipo umanistico e fortemente ispirata alla matrice cattolica. Nel suo assessorato rientrano competenze ampie: dalle politiche del lavoro a quelle abitative, dalle

azioni di beneficenza ai rapporti con il volontariato sociale. Nel dipartimento, trova spazio il Servizio Lavoro, di cui è responsabile Sergio Vergari, nel quale si trattano gli adempimenti amministrativi legati ai decreti sui flussi.

Per le politiche di programmazione e di raccordo con l'Unione Europea, l'assessore competente è il filosofo cattolico Gianluca Salvatori che fu anche stretto collaboratore del parlamentare Pierferdinando Casini dal 1987 al 1990. Nel suo assessorato, Programmazione Ricerca e Innovazione, si trova, sotto la responsabilità di Nicoletta Clauser, il Servizio Rapporti Comunitari e Sviluppo Locale, al cui interno, a sua volta, è presente l'Ufficio Fondi Strutturali, diretto da Roberto Margoni. Le politiche di cooperazione transfrontaliera ed interregionale sono coordinate, invece, direttamente dal Governatore Lorenzo Dellai al quale spetta, inoltre, il compito di curare i rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

L'articolazione provinciale dei Servizi Pubblici per l'Impiego è gestita dall'Agenzia provinciale del Lavoro. In cima alla gerarchia troviamo Pietro Antonio Varesi, professore di Scienze Economiche e Sociali all'Università Cattolica del Sacro Cuore nella sede di Piacenza. All'interno dell'Agenzia, le competenze relative all'inserimento degli immigrati spettano a Mauro Ghiotti, dirigente dell'Area Inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

Nel 2002, l'assessorato alle Politiche Sociali ha creato lo sportello *Cinformi*, Centro Informativo per l'Immigrazione. Le funzioni di informazione ed assistenza agli stranieri sono svolte tramite l'appoggio offerto da alcune associazioni attive nel settore: 1) Associazione Trentina Accoglienza Stranieri (ATAS) Onlus; 2) Centro Italiano Femminile; 3) Città Aperta; 4) Patto Casa; 5) Centro Astalli – Caritas ; 6) Promocare. Il coordinamento delle attività è affidato alla Provincia, nella persona di Pierluigi La Spada.

Al di fuori dei palazzi del governo provinciale, oltre alle già citate organizzazioni, si segnalano l'Associazione Tremembé Onlus e l'Associazione Unione Italiana degli Immigrati "Il Pane e le Rose", entrambe particolarmente attive nel campo dell'integrazione sociale degli stranieri e dello scambio interculturale.

Riassumendo, lo schema di *governance* sottolinea una forte propensione verso i temi sociali dell'immigrazione, in particolare in relazione alle politiche di integrazione ed inclusione. Il ruolo della Provincia pare determinante, ma agisce in raccordo con le forze sociali del territorio. La logica comune d'azione è fortemente ispirata dalla matrice cattolica ma buona enfasi viene posta sulla necessità di incontro tra culture.

Nel complesso, il sistema politico pare piuttosto solido e non ci sono segnali di imminenti trasformazioni. Tuttavia, qualche malumore serpeggia alle spalle del cosiddetto super-presidente Dellai, il quale ha, tra l'altro, recentemente ampliato il suo portafoglio di competenze per l'uscita dalla Giunta dell'assessore Silvano Grisenti. In Trentino la fiducia nei suoi confronti resta ancora alta, ma essere l'uomo di governo per così tanti anni in un territorio tanto piccolo comporta i suoi rischi. Così, un anno fa, il 22 giugno, a Dellai è toccato il rituale della *tonca*, nell'ambito delle feste di S. Vigilio, rivisitazione satirica di una tradizione medioevale. Dopo un breve processo popolare fatto di ingiurie, il politico considerato il più bugiardo dell'anno viene simbolicamente calato nell'Adige dentro una gabbia di ferro: in un clima di festa, i trentini hanno trovato un modo per mettere in guardia i loro governanti.

5.1.2 La Regione del Veneto.

Il Veneto è una Regione a statuto ordinario confinante con Regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), il suo collocamento nello scacchiere nazionale ha sempre presentato problemi.

Dal territorio sono a più riprese giunte accorate richieste per il riconoscimento di una autonomia politica che avrebbe allentato le corde che tengono legata Venezia a Roma. Tuttavia, l'unico riconoscimento che lo Stato ha concesso a tali aspirazioni è stato il conferimento della definizione di "popolo" agli abitanti della regione, nel 1971, quando il Parlamento approvò lo Statuto regionale.

Il proverbiale antistatalismo veneto ha modo di manifestarsi sotto molte luci. Dalla maniacale introspezione alla ricerca di tradizioni locali da salvaguardare, alla ricca mitologia che fa da contorno alla storia repubblicana di Venezia, dall'uso diffuso del dialetto, la lingua veneta riconosciuta dall'Unesco, all'attenta celebrazione del "miracolo veneto", riuscito *nonostante* Roma e l'Italia.

Il Veneto è certamente pervaso da quei valori, quelle idee, quei simboli e quei rituali riconducibili alla presenza di una forte componente sub-culturale di matrice cattolica (Messina, 2001). Diversamente dal Trentino, qui ha attecchito la proposta politica proveniente dalle nuove formazioni insediatesi a destra dello spettro partitico bi-polare dopo lo sfaldamento della prima Repubblica. Come sottolinea Mastropaolo (2005), tali nuove compagini si sono fatte promotrici di istanze antipolitiche e populiste, dando voce a convinzioni già fortemente diffuse nel territorio.

Sul piano politico, i risvolti evidenti riguardano l'affermazione della Lega Nord, in particolare nelle province (primo partito a Treviso anche nel 2005), oppure la sequenza di *referendum* popolari indetti da vari comuni del Veneto allo scopo di richiedere l'annessione alle regioni a statuto speciale del Trentino Alto Adige o del Friuli Venezia Giulia a norma dell'articolo 132 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale del 10 ottobre 2001.

L'attuale maggioranza al Consiglio Regionale esprime una netta preferenza dell'elettorato per lo schieramento di centro-destra: 15 consiglieri su 60 appartengono al gruppo di Forza Italia, il più

rappresentato, seguito da Lega Nord, con 10 consiglieri, e da La Margherita, con 8 consiglieri, primo partito del centro-sinistra.

Nella tornata del 3 e 4 aprile 2005, si è avuta, inoltre, la terza riconferma del Governatore Giancarlo Galan. Padovano, di formazione giuridico-economica, Galan è stato tra i fondatori di Forza Italia nel 1994. Dopo una breve esperienza parlamentare, nel 1995 entra a far parte del Consiglio regionale del Veneto e viene eletto Presidente della Giunta. Troverà riconfermata la sua *leadership* nelle elezioni del 2000 e, appunto, del 2005, battendo Massimo Cacciari, prima, e Massimo Carraro, poi.

In 12 anni Galan ha assicurato al centro-destra schiacciante vittorie, portando il Veneto ad essere la roccaforte della Casa delle Libertà. Tuttavia, il peso politico della regione a livello nazionale è paradossalmente scemato con andamento direttamente inverso alla sua ascesa economica. Negli ultimi governi, dal primo Berlusconi a oggi, su 104 Ministri, solo 2 sono nati in Veneto (Bordon e Padoa Schioppa). Persino una creatura politica di matrice veneta come la Lega Nord conta una direzione occupata di bergamaschi e varesini.

Negli anni più duri, invece, quelli dell'emigrazione, quelli dell'arretratezza veneta e del ristagno economico, le personalità democristiane nate e vissute nel Veneto erano numerose ed importanti: il vicentino Mariano Rumor, il padovano Luigi Gui e il trevisano Bruno Visentini, tanto per fare qualche nome. Erano gli anni in cui la Democrazia Cristiana reggeva il gioco saldamente tanto a Roma, quanto a Venezia: una convivenza che portò non pochi vantaggi al territorio della Serenissima ma che non cancellò mai l'insofferenza dei veneti verso le decisioni prese altrove.

L'innegabile sottorappresentanza politica veneta a livello nazionale è, in buona misura, il frutto del disinteresse culturale verso il sistema politico e la sfiducia negli apparati amministrativi che hanno eroso le potenzialità del territorio di far crescere una classe dirigente in grado di affermarsi su

scala nazionale. La scarsa domanda politica manifestata storicamente dal popolo veneto è il segno di un modello sociale che si fonda su schemi aggregativi nei quali l'individualismo dell'agire, votato all'affermazione economica, è mitigato dal solidarismo frutto della tradizione cattolica. Il collante religioso ed il forte dimensionamento delle strutture identitarie sulle reti comunitarie quotidianamente vissute, ha creato un robusto tessuto sociale capace di tenere assieme una collettività altrimenti dispersa. Tuttavia, i sistemi di appartenenza che poggiano sul mutuo e pieno riconoscimento dei medesimi valori ed interessi operano su scale molto ridotte, tali da rendere la dimensione regionale fin troppo estesa per rappresentarle. Inoltre, la proverbiale difesa delle comunità venete verso le presenze estranee, come ad esempio gli immigrati, si manifesta attraverso un netto rifiuto: l'incontro rimane possibile solo quando interessi e valori si dimostrano coincidenti.

L'etica del lavoro e lo spirito d'intrapresa sono i veicoli sui quali esigenze di cooperazione e di competizione vengono intrecciate all'interno dei territori produttivi così diffusi nella regione. Nei distretti industriali, la finalità economica, in buona misura comune, assume un senso più ampio, in grado di dare significato all'agire e forma all'identità di chi lì vive e lavora. Il modello produttivo che ha fatto la fortuna del Veneto negli ultimi decenni trae forza proprio dal suo impasto con le determinanti della comunità. Le ragioni economiche e sociali hanno trovato una mediazione che non richiede il ricorso ad istituzioni politiche.

Un modello, questo, tanto fortunato nelle performance che è riuscito a produrre quanto complesso da governare, per la sua stessa natura spontanea e mutevole. Ciò si traduce in notevoli difficoltà di intervento allorquando si riveli opportuno agire per correggere o rimettere in moto certi meccanismi che paiono essersi inceppati, così come è accaduto, per esempio, nell'ultimo decennio in diversi settori.

Il ruolo di indirizzo e di guida esercitato dall'ente regionale è sempre stato storicamente marginale. Le attese dell'elettorato hanno prescritto atteggiamenti di non ingerenza da parte dell'attore pubblico, al quale sono richiesti, al più, interventi di natura distributiva nel momento in cui vi è una disponibilità di risorse. Parimenti, le iniziative nel campo del *welfare* sono affidate alla Chiesa cattolica e al tessuto associativo di matrice cattolica del volontariato sociale che permeano in modo capillare il contesto della "città diffusa" veneta. E', quindi, l'associazionismo cattolico ad organizzare le attività di assistenza, di integrazione, come anche quelle culturali, educative e quant'altro, relegando così l'autorità pubblica a funzioni di raccordo e finanziamento. Simili prerogative spettano da tempo alle istituzioni religiose e del terzo settore in Veneto. Le ragioni di questo quadro affondano le radici nei periodi più tormentati della storia moderna della regione. Dalla crisi agraria di fine Ottocento agli anni sessanta del secolo appena concluso la presenza delle amministrazioni pubbliche fu marginale, la popolazione trovò supporto grazie all'impegno parrocchiale nelle campagne e nei piccoli centri.

L'ombra di quei periodi di affanno economico e di ristrettezze è ancora ben cucita nell'animo del popolo veneto. Gli attuali livelli di diffuso benessere sono vissuti come un riscatto ed un premio per gli sforzi e il duro lavoro che pur tuttavia occorre incessantemente affrontare. Gli stili di vita e di consumo non sono perciò mutati di pari passo con l'accrescersi dei livelli di reddito e le divagazioni nel lusso e negli agi sono alquanto insolite persino nelle aree più ricche. In particolare è ancora molto sentita la ferita provocata dalla diaspora veneta. Furono proprio i contadini veneti, infatti, i primi in Italia a lasciare le campagne, intorno agli anni settanta dell'Ottocento e a imbracarsi da Genova per Buenos Aires o San Paolo. Ma già da alcuni anni prima, le migrazioni temporanee dal Nord Est italiano verso i cantieri e le miniere del Nord Europa avevano profondamente caratterizzato le storie di vita delle genti di campagna in

Veneto come in Friuli Venezia Giulia. Dalle stime del Ministero degli Esteri risulta che dal 1861 al 1974, dal Veneto partirono 3,3 milioni di emigranti, in assoluto la quota maggioritaria nel panorama migratorio italiano. I numeri vanno poi moltiplicati per tener conto della radicata presenza delle discendenze venete oltre confine. Per fare un esempio, si calcola che siano 10 milioni i brasiliani che usano l'idioma *talian*, frutto della commistione tra veneto e portoghese, una lingua che vanta anche alcuni esempi letterari. Molti emigrati hanno però fatto ritorno, portando in patria risorse economiche, cognitive e culturali: molto si deve a loro se il miracolo economico è divenuto realtà. Il tema del ritorno è ancora centrale nell'immaginario veneto con connotazioni politiche, economiche ed affettive.

Nell'attuale scenario geopolitico, dopo la crescita economica e l'inversione dei flussi migratori, le tensioni del popolo veneto verso l'esterno non si sono attenuate. Il Veneto è ora una regione che guarda ad Est. In virtù del blasonato passato di controllo coloniale e commerciale, l'Adriatico è vissuto dai veneti come un elemento molto personale della loro identità. Le attenzioni rivolte verso i Balcani, area sulla quale non manca di voler esercitare la sua influenza, le delocalizzazioni in Romania, terra adottata a seconda patria per molte comunità produttive, e poi, più in là, la tentazione cinese e del Sud-Est asiatico; le mire imprenditoriali venete seguono dunque il senso di rotazione terrestre correndo verso oriente.

La normativa regionale sull'immigrazione è riportata nella Legge n. 9 del 30 gennaio 1990, avente per titolo "interventi nel settore dell'immigrazione". In continuità con le disposizioni nazionali ed europee, il testo si prefigge l'obiettivo di favorire il processo di convivenza degli immigrati all'interno della comunità regionale. Per garantire una reale parità di condizioni, la Regione si impegna ad adeguare la propria

normativa in tutti i settori di competenza regionale, con maggiori attenzioni per l'assistenza socio-sanitaria, il diritto allo studio e la formazione professionale.

Con finalità consultive e propositive, la legge regionale del 1990 ha istituito, similmente a quanto accaduto in Trentino, la Consulta Regionale per l'Immigrazione, composta da 39 membri a rappresentanza delle forze economiche e sociali. Nella consulta, 12 seggi sono destinati ai rappresentanti di associazioni di immigrati. I rimanenti posti sono riservati ad istituzioni cattoliche, rappresentanti dei settori produttivi, sindacati ed associazioni per l'accoglienza agli stranieri. La consulta è presieduta dal Governatore della Regione, o altro assessore incaricato.

Le iniziative a favore degli immigrati sono regolate attraverso un documento programmatico triennale che detta le linee d'azione. Entro i confini degli indirizzi di massima del Piano Triennale, vengono poi definiti i Programmi Annuali. Tra le modalità di intervento segnalate, le prime due riguardano: 1) attività di consulenza ed informazione agli immigrati per garantire loro un pieno riconoscimento e godimento dei propri diritti; 2) corsi di apprendimento della lingua italiana, integrati da elementi di educazione civica. Altra modalità di interesse è quella riportata nell'articolo 3.3. che si riferisce alla realizzazione di corsi di formazione professionale volti al reinserimento degli immigrati nei loro paesi di origine.

Per promuovere l'associazionismo dedicato al campo dell'immigrazione, la Regione ha istituito un registro al quale le organizzazioni che con continuità operano in favore degli immigrati possono iscriversi. L'iscrizione comporta alcuni benefici di carattere finanziario derivanti dai contributi regionali che l'Ente assegna annualmente per sovvenzionare attività meritevoli, opportunamente presentate dalle associazioni, in forma progettuale entro il 31 marzo di ogni anno.

Sin dalla seconda Giunta governata da Galan, compare nella squadra di governo un assessorato direttamente competente in tema di migrazione. A Raffaele Zanon, di Alleanza Nazionale, come già ricordato, fu affidato l'assessorato alle Politiche della Sicurezza e dei Flussi Migratori. Dal 2005, nella terza Giunta Galan, è stato creato un assessorato esclusivamente dedicato alla gestione dei fenomeni migratori: Oscar De Bona è, infatti, assessore alle Politiche dei Flussi Migratori. Laureato in architettura, ha avviato la sua carriera politica nel Bellunese dove ha ricoperto cariche istituzionali e politiche. Milita ora nelle file del Nuovo Partito Socialista Italiano e vanta, in tema di migrazioni, la presidenza dal 1993 al 1997 della Consulta Veneta per l'Emigrazione. Nel suo portafoglio di competenze rientrano sia le azioni volte a sostenere i veneti nel mondo, sia quelle destinate alla regolazione dei flussi di ingresso.

Altro attore istituzionale che ricopre un ruolo chiave nel sistema di *governance* locale dell'immigrazione è Veneto Lavoro. L'ente è stato istituito nel 1998, quale agenzia strumentale della Regione avente personalità giuridica di diritto pubblico e dotata di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale. Alla guida dell'agenzia è posto Sergio Rosato, già direttore generale presso il Ministero del Lavoro. Veneto Lavoro, nell'esercizio delle sue funzioni prevalentemente di natura tecnico-strumentale, supporta l'attività dei Centri Pubblici per l'Impiego ed assicura, nel campo delle politiche del lavoro, una serie di servizi di programmazione, gestione, analisi e valutazione. Inoltre, sotto l'impulso del direttore dell'Area progetti speciali Tiziano Barone, l'ente ha preso una strada sempre più convinta verso la considerazione del tema migratorio. Negli ultimi anni, numerosi progetti ed iniziative, in buona parte co-finanziate dalla Commissione Europea, sono stati realizzati per sviluppare politiche innovative nel campo dell'immigrazione. La conferma definitiva del ruolo di Veneto Lavoro nella gestione regionale dei flussi migratori è giunta in questi giorni, il 29 marzo

2007, quando, al termine del processo di riorganizzazione dell'Osservatorio sull'Immigrazione, si è ufficializzato il passaggio delle competenze dell'Osservatorio sotto la gestione di Veneto Lavoro.

L'Osservatorio per l'Immigrazione, assieme alla Rete Regionale Informativa per l'Immigrazione, costituiscono il pacchetto di servizi regionali rivolti agli stranieri presenti nel territorio sotto il nome di Veneto Immigrazione. Le attività qui svolte spaziano dalla consulenza legale all'informazione personalizzata, dal raccordo con gli Sportelli Unici per l'Immigrazione, alla realizzazione e gestione di progetti specifici sul tema migratorio. L'erogazione dei servizi avviene mediante gli sportelli della rete informativa collocata presso i Centri Pubblici per l'Impiego con sede centrale a Padova.

Nella società civile, si incontrano le 150 associazioni *di e per* immigrati che trovano spazio nell'apposito registro regionale. Esse hanno una buona distribuzione territoriale e si suddividono tra loro secondo diverse direttrici. Esistono associazioni a carattere religioso, come i centri culturali islamici, altre rappresentano comunità nazionali, come le associazioni di senegalesi, per esempio. Vi sono, poi, associazioni che discendono dalle rappresentanze sindacali ed organizzazioni cattoliche che offrono assistenza e sostegno. Inoltre, sono numerose le cooperative sociali che operano nel settore dell'accoglienza e dell'interculturalità.

Per ciò che concerne, invece la progettazione strategica ed il rapporto con l'Unione Europea, le relative competenze sono poste in capo direttamente al Governatore Galan. Le competenze e le attribuzioni riguardanti l'attività di gestione e programmazione dei fondi strutturali comunitari sono divise tra Elena Donazzan, assessore alle Politiche dell'Istruzione e della Formazione, che segue la parte FSE e, per la parte FESR, Fabio Gava, assessore alle Politiche dell'Economia, dello Sviluppo, della Ricerca e dell'Innovazione e Politiche Istituzionali.

La Segreteria Generale per la Programmazione è coordinata da Adriano Rasi Caldogno, mentre la Direzione Programmi Comunitari è guidata da Fabio Zuliani. Riguardo al tema della cooperazione, Anna Flavia Zuccon dirige l'Unità di Progetto Cooperazione Transfrontaliera e Diego Vecchiato la Direzione Relazioni Internazionali, Cooperazione Internazionale, Diritti Umani e Pari Opportunità. Da segnalare, infine, la presenza dell'Unità Complessa Cabina di Regia, di cui è responsabile Roberto Rognoni, la quale si pone come luogo di raccordo ed estrema sintesi dalle strategie settoriali nel campo della programmazione.

Per concludere, si può affermare che esiste in Veneto una stretta correlazione tra politiche per il lavoro e quelle per l'immigrazione. Ciò traspare dal ruolo di Veneto Lavoro nella definizione delle linee strategiche nel campo dell'immigrazione e dalla scelta di far coincidere la Rete Regionale Informativa per l'Immigrazione con i Centri Pubblici per l'Impiego. Accanto all'equazione "immigrato uguale a lavoratore", si manifesta un più acceso interesse per il controllo delle dinamiche migratorie, in particolare dei flussi in entrata. Minore enfasi è posta sulla necessità di integrazione sociale e, in particolare, sulle opportunità di scambio interculturale.

L'impronta complessiva segna l'esigenza di una gestione manageriale del fenomeno, volto ad assicurare un corretto funzionamento del mercato del lavoro in vista dei traguardi fissati per lo sviluppo locale. Una prospettiva, questa, assai più mitigata rispetto alle proposte del noto ex-sindaco di Treviso, "lo sceriffo" Giancarlo Gentilini, che propose di vestire gli extracomunitari da leprotti per potergli sparare con il fucile in modo da eliminare così il problema alla radice (Il Manifesto, 1 marzo 2000).

5.2 Le politiche di coesione e sviluppo: l'immigrazione nella programmazione regionale e provinciale.

Il 2007 segna un momento di passaggio molto significativo per lo studioso di politiche comunitarie. Chiuso il ciclo di programmazione 2000-2006, si apre una nuova tornata settennale fatta di linee guida, programmi, piani operativi, progetti, ecc. Da anni fervono i lavori in ogni parte d'Europa per predisporre la gigantesca macchina alimentata dai fondi strutturali dell'Unione per l'arco temporale 2007-2013. I negoziati, aperti alcuni anni fa, hanno condotto alla stesura della nuova piattaforma regolamentare¹.

Le linee guida sulla gestione della nuova politica di coesione mettono in evidenza tre principi di carattere generale particolarmente significativi in quanto segnano una svolta rispetto alle esperienze passate: 1) la concentrazione; 2) la semplificazione; 3) il decentramento.

In primo luogo, la *concentrazione* è da intendersi sia in termini geografici sia in termini tematici: le risorse finanziarie saranno, infatti, concentrate nelle regioni meno sviluppate e i futuri interventi strutturali dovranno mirare apertamente a perseguire gli orientamenti strategici delineati dalle Strategie di Lisbona e di Göteborg quale sintesi tra politiche di crescita economica, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale.

In secondo luogo, la *semplificazione*, riassunta in una riduzione sia degli obiettivi, da sette a tre², che dei Fondi, da cinque a tre³. I Programmi

¹ Il nuovo assetto normativo è così composto: Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 1080/2006, Regolamento del Fondo Sociale Europeo (FSE) 1081/2006, Regolamento sui Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) 1082/2006, Regolamento del Fondo di Coesione 1084/2006, Regolamento 1083/2006 contenente disposizioni generali sui fondi e il Regolamento di attuazione 1828/2006.

² I nuovi obiettivi sono: Convergenza, Competitività Regionale e Occupazione e Cooperazione Territoriale

Operativi saranno "monofondo", ovvero finanziabili attraverso un unico strumento finanziario. Nella definizione degli obiettivi, inoltre, è stata eliminata la cosiddetta "zonizzazione", ovvero l'individuazione delle aree di intervento su base Comunale, e sarà, quindi, prevista l'elaborazione di strategie coerenti applicabili all'intero territorio regionale. Inoltre, la gestione finanziaria diverrà più flessibile dato che i pagamenti saranno effettuati in base a priorità e non più a singole misure e le attività di controllo, valutazione e monitoraggio saranno ricalibrate sui vari livelli territoriali secondo il principio di proporzionalità. Infine, le fasi di programmazione sono state ridotte da tre a due, in quanto sarà eliminata la fase attuativa del Complemento di Programmazione e resteranno, dunque, solamente, a seguito dell'adozione del Documento Strategico Comunitario, un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN) e i Programmi Operativi Regionali (POR).

In terzo luogo, il *decentramento* che si desume dalle innovazioni qui presentate che prefigurano un ruolo più incisivo delle regioni e dei soggetti locali in quanto autonomia strategica e gestionale.

La mole complessiva di risorse disponibili sul territorio europeo per i prossimi sette anni è pari a 347.410 milioni di euro. L'Italia è il terzo maggior beneficiario, preceduto solo dall'irraggiungibile Polonia e dalla Spagna. Dei circa 28.812 milioni di euro assegnati all'Italia, il 75,11% è destinato a finanziare attività nel Mezzogiorno, più precisamente in: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. Tali regioni, che assommano una popolazione pari al 30,20% del totale nazionale, si trovano nell'area di applicazione dell'obiettivo comunitario *Convergence* in

³ Il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) sarà sostituito dal Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) e costituirà un programma a sé, indipendente dal quadro dei Fondi strutturali, così come il nuovo Fondo europeo per la pesca (FEP) che subentrerà allo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP).

quanto, nel triennio 2003-2006 hanno registrato un PIL *pro capite* regionale inferiore al valore di soglia, che è pari al 75% del reddito medio europeo per abitante, oppure, è il caso della Basilicata, lo hanno superato solo per effetto statistico dovuto all'abbassamento del valore di riferimento, a seguito dell'ingresso nell'UE dei paesi dell'Est. Le attività realizzate all'interno dell'obiettivo convergenza saranno co-finanziate al 75% a valere sui fondi strutturali FESR e FSE: ciò significa che, in totale, il volume di risorse mobilitato dalla programmazione 2007-2013 nel Sud Italia sarà pari a circa 28.854 milioni di euro; 1.661,14 euro *pro capite*.

Tutte le restanti regioni italiane, e quindi anche il Veneto e il Trentino, ricadono integralmente nell'area obiettivo *Regional Competitiveness and Employment*. A loro spettano il 21,95% delle risorse disponibili a livello nazionale. Rispetto alla precedente stagione 2000-2006, i fondi ora disponibili sono pari al 79,32% di quelli assegnati ai precedenti obiettivi 2 e 3: un decremento sensibile, specialmente tenuto conto della forte estensione territoriale sulla quale tali fondi andranno ad agire, essendo la Sardegna in *phasing-in* ed essendo venuta meno la zonizzazione capillare prevista fino all'anno scorso.

L'obiettivo competitività regionale e occupazione si propone con un duplice approccio. In primo luogo, si persegue il rafforzamento della competitività e dell'attrattiva delle opportunità di investimento sul territorio attraverso programmi di sviluppo regionale, finanziati dal FESR, volti ad anticipare i cambiamenti economici e sociali e sostenere l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi. Infatti, in quest'ambito di applicazione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, nel quadro delle strategie per sviluppo sostenibile per l'occupazione, si concentrerà su tre priorità. Innanzi tutto sull'innovazione e sull'economia della conoscenza, in particolare mediante: 1) rafforzamento delle capacità regionali di R&ST e innovazione; 2) stimolo all'innovazione e all'imprenditorialità in tutti i

settori dell'economia regionale e locale; 3) promozione dell'imprenditorialità e creazione di strumenti di ingegneria finanziaria e incubatori che facilitino la capacità di ricerca e di sviluppo tecnologico delle PMI. Secondariamente, il FESR si focalizzerà sull'ambiente e sulla prevenzione dei rischi, nello specifico attraverso: 1) investimenti per il recupero dell'ambiente naturale; 2) promozione dello sviluppo di infrastrutture legate alla biodiversità e di investimenti in siti Natura 2000; 3) promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili e dello sviluppo di sistemi efficienti di gestione dell'energia; 4) promozione di trasporti pubblici puliti e sostenibili; 5) sviluppo di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi tecnologici; 6) tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile. Infine, il FESR si concentrerà sull'accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale e, in particolare, sul potenziamento delle reti di trasporto secondarie e sulla promozione dell'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC).

In secondo luogo, mediante programmi finanziati dal FSE, l'obiettivo competitività regionale e occupazione si concretizzerà nella promozione della strategia europea per l'occupazione. Pertanto, il Regolamento FSE è focalizzato su quattro settori chiave: 1) sviluppo dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese; 2) miglioramento dell'accesso all'occupazione e alla partecipazione al mercato del lavoro; 3) rafforzamento dell'inclusione sociale; 4) promozione di partnership per la riforma dell'occupazione.

Le iniziative promosse all'interno di questo obiettivo si avvarranno di un co-finanziamento massimo del 50%, tanto sulla parte FESR quanto su quella FSE. Il totale delle risorse che saranno, così, disponibili per la realizzazione di progetti nei territori esclusi dall'obiettivo convergenza ammonterà a circa 12.648 milioni di euro, con una media di 219,90 euro *pro capite*.

Le regioni italiane sono interessate anche dal terzo obiettivo della nuova politica di coesione europea, denominato "Cooperazione Territoriale". Partendo dalla fortunata iniziativa comunitaria Interreg, giunta nel 2007 alla terza e ultima edizione, la cooperazione tra i territori d'Europa ha assunto, così, maggiore rilevanza divenendo un vero e proprio obiettivo a sé stante nel quadro del sostegno strutturale della politica regionale europea. In continuità con il programma Interreg, l'obiettivo 3 2007-2013 manterrà un'articolazione su tre *strand*: 1) cooperazione transfrontaliera tra zone di confine per lo sviluppo di azioni congiunte in campo economico e sociale, sui temi dell'imprenditorialità, gestione delle risorse naturali e culturali, collegamenti tra zone urbane e rurali, migliore accesso alle reti di trasporto e comunicazione e condivisione di strutture; 2) cooperazione transnazionale all'interno di macro aree territoriali per lo sviluppo di programmi integrati su temi quali innovazione, ambiente, accessibilità e sviluppo sostenibile; 3) cooperazione interregionale per la costruzione di reti e per lo scambio di *best practice* tra diverse realtà territoriali.

L'obiettivo Cooperazione Territoriale sarà co-finanziato a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale con una incidenza piuttosto marginale, il 3,94% del fondo⁴. Considerando la quota di co-finanziamento

⁴ Raffrontando le disponibilità finanziarie assegnate al Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg III con quelle destinate al nuovo obiettivo 3 si evidenzia un leggero aumento nello stanziamento *pro capite* da 14,23 euro a 15,24 euro, (i valori tengono conto dell'inflazione).

Tuttavia, i contributi non verranno corrisposti in modo uniforme sul territorio europeo. Difatti, il 73,86% delle risorse disponibili verrà destinato a finanziare progetti di cooperazione transfrontaliera, che interessano solo le aree prossime a confini di terra o di mare. Il 20,95% delle risorse spettano, invece, alle iniziative di cooperazione transnazionale e il rimanente 5,19% andrà a sostegno della cooperazione interregionale. Inoltre, occorre tenere in conto l'effetto di aggregazione dei fondi FESR, IPA e ENPI nel finanziamento dei Programmi Operativi di cooperazione transfrontaliera. Lo Strumento di

dei P.O. obiettivo 3 pari al 75%, si deduce un'incidenza media *pro capite* pari a 20,31 euro.

Nella fase attuale (primavera 2007), il momento programmatico si sta concludendo: le regioni stanno approvando le proposte di Programmi Operativi da presentare a Bruxelles per il via libera definitivo. Lo stato di avanzamento, tuttavia, non è omogeneo presentando significative differenze interregionali ed interfondo.

Per quanto interessa il presente lavoro, la Regione del Veneto ha presentato il 27 febbraio 2007 sia il POR obiettivo Competitività Regionale e Occupazione parte FESR, sia il testo relativo al Fondo Sociale Europeo. La Provincia Autonoma di Trento ha invece licenziato il POR parte FSE il 23 febbraio 2007, mentre il documento programmatico relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, ha visto la luce il 20 aprile 2007.

Tra i diversi Programmi Operativi relativi alle varie aree di cooperazione definiti nell'obiettivo Cooperazione Territoriale, in questa sede sono stati analizzati solo quelli relativi all'area CADSES, *Central Europe e South-East Europe*, all'interno della quale sono ricompresi tanto il territorio Trentino quanto quello Veneto. In questo caso, i PO sono attualmente entrambi in fase di definizione, sebbene quello relativo all'area dell'Europa centrale sia significativamente più evoluto rispetto a quello dell'area Sud orientale.

In tale quadro ancora in divenire, l'analisi che ho potuto proporre si è concentrata, in prima battuta, nello studio dei Documenti Strategici Regionali (si veda Allegato I per i dettagli). Gli elementi di indagine quindi sono stati rivalutati alla luce dei Programmi Operativi al momento

Pre-Adesione (IPA) e quello per il Vicinato e il Partenariato (ENPI) confluiranno in un'unica quota di co-finanziamento comunitario a sostegno dei progetti sviluppati in prossimità dei confini esterni dell'UE. Nel caso italiano, ad esempio, i due fondi, apporteranno 157,89 milioni di euro da sommarsi ai 397,96 milioni già destinati in Italia all'obiettivo 3 *strand A*, a valere sul FESR.

disponibili e confrontati con gli esiti dei colloqui avuti con 15 attori chiave (la griglia di dettaglio è riportata nell'Allegato II). Inoltre, le occasioni di apprendimento offerte dalla personale esperienza di stage maturata presso Veneto Lavoro nell'autunno 2006, hanno reso possibile l'adozione di prospettive analitiche tipiche dell'osservazione partecipante, dandomi accesso ad una dimensione empirica delle politiche migratorie regionali altrimenti non raggiungibile.

5.2.1 Il caso della Provincia Autonoma di Trento.

L'immigrazione, in Trentino, è una questione di competenza delle politiche sociali. Questa impostazione si evidenzia con forza anche nel rapporto tra dimensione locale e dimensione europea. Per dimostrare tale ipotesi, mi avvarrò di una serie di argomentazioni di natura eterogenea derivanti dai diversi angoli di osservazione che ho adottato nel corso della ricerca.

Per prima cosa, un chiaro segnale dell'impostazione locale alle questioni legate all'immigrazione giunge dalla settorializzazione delle politiche migratorie all'interno del *policy field* delle politiche sociali. Tale scelta strategica non si limita ad avere riflessi nel pacchetto di governo, ma si traduce in una più avvertita sensibilità al risvolto sociale della questione in una visione integrata dei bisogni dei migranti. A ciò è da aggiungere come, data la particolare autonomia territoriale, le politiche di assistenza e accoglienza solitamente demandate alle dimensioni sub-regionali, nel caso trentino si assommano in un'unica dimensione di governo, incoraggiando i *policy maker* ad adottare prospettive sull'immigrazione più interessate alla misura umana del fenomeno che alle sue macro determinanti. Tutto ciò si traduce, ad esempio, in una sfumata distinzione tra politiche di sostegno alla bassa-soglia e quelle di gestione delle componenti economiche della

migrazione, come sostenuto dal collaboratore della Caritas trentina, intervistato numero 14 (si faccia riferimento all'Allegato II).

Inoltre, la creazione dell'ufficio Cinformi, con il suo approccio orizzontale, fortemente intrecciato con l'associazionismo locale, ben rappresenta il modo di concepire i servizi ai migranti da parte degli attori locali. Entrando nel Centro Informazioni, attraverso una porta piuttosto anonima, ci si trova immersi in un colorato *open space* con televisori accesi e sedie per attendere. All'interno, molti immigrati, spesso famiglie intere, aspettano il proprio turno. Il personale di *front office* è, anch'esso, di origine immigrata; è facile per gli utenti trovare qualcuno a cui rivolgersi nella propria lingua madre. Quando ho chiesto di fissare un appuntamento per un'intervista, le operatrici hanno riso: «un altro studente». Il Cinformi, è studiato ed analizzato: è una buona pratica in azione, anche gli osservatori dell'OCSE (2003) gli hanno dedicato numerose attenzioni.

Dietro al Cinformi c'è il nome di un dirigente giovane e disponibile, vera anima del progetto. Al momento del colloquio (intervista 7), che ha avuto luogo nel *back office*, sono stato introdotto in un reticolo di uffici dall'arredamento moderno. Le molte telefonate che giungevano ai vari operatori provenivano da stranieri in cerca di informazioni o da strutture pubbliche e private alla ricerca di aiuto per orientarsi nel magmatico territorio delle politiche migratorie.

Parlandomi del rapporto tra il suo ufficio e le politiche comunitarie, il mio interlocutore, si palesa piuttosto contraddittorio. Da un lato, gli indirizzi comunitari sono validi orizzonti di ispirazione. Anche quando non esiste un vincolo preciso, il Cinformi si avvale delle indicazioni fornite dalla Commissione perché a livello europeo il tema è trattato con più tecnicità, è «purificato dai contenziosi politici locali». Non a caso, quindi, quando in Provincia si è deciso di sviluppare una politica a sostegno dei richiedenti asilo, il punto di partenza è stato un attento studio degli indirizzi

comunitari in materia, sebbene non fossero ancora stati formalizzati all'interno di una direttiva. Dall'altro lato, ammette, con l'ultima Commissione si trova in difficoltà: l'attenzione di Bruxelles sembra tutta rivolta al controllo dei confini, alle politiche di ritorno, «le solite politiche di destra».

In effetti, prosegue il dirigente del Cinformi, negli ultimi anni si è trovato molto poco di buono nell'operato della Commissione sugli aspetti sociali del tema, e «raccolto qualche buona pratica per l'integrazione e poco altro». Lo scarto di visione tra dimensione locale ed europea si traduce in un difficile accesso ai finanziamenti comunitari. Il Cinformi, struttura premiata e studiata, non è riuscito ad aggiudicarsi neppure uno dei bandi per i quali ha concorso, né a Roma né a Bruxelles. Le ragioni, secondo il coordinatore dell'ufficio, possono essere diverse. Tra queste, senz'altro, la poca attenzione ai temi sociali dell'immigrazione da parte del governo centrale e della Commissione Europea, oltre che lo «svantaggio di essere Provincia Autonoma: tutti pensano: "loro i soldi già ce li hanno, maglio darli a chi non li ha"».

La questione dell'accesso ai fondi ha un risvolto ancora più complesso. Il Cinformi è, giuridicamente, un ufficio provinciale. Essendo parificata, a livello europeo, ad una Regione, la Provincia Autonoma non può usufruire quale *applicant* di tutti quei fondi comunitari che trovano una gestione a livello regionale o provinciale. Ciò che rimane sono, essenzialmente, i programmi di cooperazione interregionale, ma a quel livello non è facile lavorare su certi temi di rilevanza sociale.

Nonostante tutto, l'ufficio conta alcune valide esperienze di partecipazione a progetti europei. In particolare, l'intervistato numero 10, mi parla del progetto Interreg IIIB CADSES W.E.S.T. – Women East Smuggling Trafficking, guidato dalla Regione Emilia Romagna, al quale ha preso parte anche la Regione del Veneto, e il progetto Rural In, finanziato dalla DG *Employment and Social Affairs* coordinato dalla *Cruz Roya*

spagnola. Il primo riguardava i problemi della tratta e dello sfruttamento delle prostitute, il secondo mirava a contrastare lo spopolamento delle aree rurali mediante politiche in grado di attrarre immigrati.

Entrambe le esperienze sono giudicate molto positivamente ed hanno permesso di sviluppare alcuni temi in modo più ampio di quanto non sarebbe stato possibile a livello meramente locale. Il Cinformi potrebbe fare di più, mi dicono, ma per la sua posizione e date le scarse risorse non si è potuto fare altro che fornire un contributo tecnico piuttosto che assumere posizioni di leadership in tali occasioni progettuali. Inoltre, il testimone numero 7 segnala le difficoltà nella comunicazione con altri uffici provinciali che limitano le possibilità di azione del Cinformi. In precedenza, un funzionario del Servizio Programmazione della Provincia, sensibile al tema dell'immigrazione, aveva agito da ponte tra i due uffici, permettendo un certo coordinamento con le politiche locali di gestione dei fondi comunitari. Ora tale contatto non c'è più e gli operatori del Cinformi faticano ad avere informazioni in merito.

Per approfondire il legame tra politiche di coesione e sviluppo e quelle migratorie mi sono recato quindi presso gli uffici provinciali che si occupano di programmazione. Nel moderno edificio a specchi chiamato "Centro Europa" si trovano alcuni uffici della Provincia e il Centro di Documentazione Europea.

Chiedo informazioni sugli sviluppi del Programma Operativo parte FESR, da poco pubblicato dalla Provincia. L'assessore proponente è Salvatori, il quale, con delega alla Programmazione, Ricerca e Innovazione, ha ottenuto dalla Giunta il via libera per avviare i negoziati con la Commissione. Parlo con un funzionario interessato alla programmazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (intervista 9) il quale, quando mi sente parlare di immigrazione, mi dice: «dovrebbe parlare con i responsabili dell'FSE». Infatti, nel P.O. parte FESR, non ricorda che la questione sia mai stata trattata direttamente.

L'impressione mi viene riconfermata dall'interlocutore 8, dirigente dell'Ufficio Fondi Strutturali: «l'immigrazione è un tema da FSE». Riflettendo sulla questione, ammette, non trova possibili punti di contatto tra le indicazioni di Bruxelles, piuttosto stringenti, e le politiche migratorie. Inoltre, data l'esiguità delle risorse FESR destinate al territorio provinciale, la scelta è stata senz'altro quella di concentrare gli sforzi sui temi più incisivi. In effetti, il Trentino dispone, per l'obiettivo 2 parte FESR di un co-finanziamento comunitario del 30%, uno nazionale del 40%, la restante parte è coperta da fondi provinciali, per una somma pari a 135,71 euro *pro capite* in sette anni.

Esaminando il testo del Programma Operativo FESR, si può avere una percezione ancora più netta della distanza tra le strategie di sviluppo indicate dal fondo e la questione migratoria. Infatti, tra i quattro temi prioritari individuati, che sono Energia/Ambiente, Nuove Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ITC), Imprenditorialità e Sviluppo Locale Sostenibile, solo la terza pare richiamare alcuni punti di contatto diretto con le politiche migratorie in quanto nell'accesso alla dimensione autonoma del mondo del lavoro è possibile ricondurre agevolmente la popolazione straniera residente in Trentino tra le categorie da sostenere. Scendendo nel dettaglio, entro tale asse prioritario, è certamente degna di nota l'azione rivolta allo sviluppo del settore dei servizi alla persona, attraverso la creazione di opportunità di lavoro di tipo autonomo ed imprenditoriale. Considerando il notevole peso del contributo del lavoro immigrato in questo settore, le iniziative promosse da tale azione andranno facilmente ad impattare sulla popolazione straniera residente in Trentino. Va però detto che la specifica azione sull'imprenditorialità nei servizi alla persona è segnalata quale punto di frontiera tra l'ambito strategico FESR e quello FSE, a riprova della vicinanza delle politiche migratorie con i temi di competenza del Fondo Sociale Europeo.

Dato che il mio interlocutore (intervista n. 9) ha avuto modo di seguire direttamente i lavori dei P.O. per la Cooperazione Territoriale, cerco di approfondire se e come l'immigrazione sia stata inserita tra i temi da includere nelle future azioni di cooperazione, in particolare nell'area CADSES, nella quale rientrano sia il Trentino che il Veneto. I lavori di entrambi i documenti programmatici, relativi all'area *Central Europe* e a quella *South East Europe*, non sono ancora conclusi. Nei *draft*, rispettivamente 3.6 e 2.2, il fenomeno migratorio viene citato a più riprese ma nell'ufficio trentino non hanno nulla da segnalarmi in proposito. Sono andati meglio i tavoli di lavoro dello Spazio Alpino il cui P.O. sarà forse approvato entro l'estate e i primi bandi potrebbero uscire già ad ottobre 2007 ma nel quale l'immigrazione è molto marginale rispetto ai temi dell'ambiente e dei trasporti.

Parlando con i funzionari della sezione Programmazione emerge chiaramente che la questione dell'immigrazione è cosa che compete alle politiche sociali e che senz'altro di essa si occupa più direttamente l'ufficio del Fondo Sociale Europeo. Il P.O. FSE, infatti, è stato formulato in un'altra sede, dall'altro capo della città, sotto la direzione di Luciano Galetti. L'assessore proponente è stata la stessa Dalmaso e il testo è stato licenziato dalla Giunta nel corso della seduta del 23 febbraio 2007.

Analizzando il Programma Operativo parte FSE, si possono individuare alcuni indirizzi strategici molto pertinenti rispetto al tema migratorio che mi vengono confermati nel corso dell'intervista 4. Innanzi tutto, va segnalato l'Asse II "Occupabilità", il cui obiettivo specifico "E" punta ad "attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migrati nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese". In particolare, pare molto pertinente l'obiettivo operativo di "innalzare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro con priorità agli immigrati, alle donne, ai giovani e alle persone mature".

Inoltre, entro l'Asse III "Inclusione Sociale", l'obiettivo specifico "G" mette in mostra la volontà della Provincia di "sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro", il che si traduce, in termini operativi, nell'esigenza di "sostenere la socializzazione, la formazione e l'inserimento professionale e lavorativo di quelle componenti della popolazione a relativo maggiore rischio di esclusione sociale".

Proseguendo, si può citare l'Asse IV "Capitale Umano", il cui obiettivo specifico "H" è teso a finanziare la "elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorare l'integrazione e svilupparne l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento". All'interno di tale obiettivo specifico si ritrova l'obiettivo operativo di "sviluppare un sistema per il riconoscimento dei saperi e delle competenze così come acquisite dagli individui nei processi di apprendimento formale, non formale e informale". Ed, infine, l'Asse V "Transnazionalità e Interregionalità", con obiettivo specifico "M" volto a "promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche", nel quale si trova l'obiettivo operativo di "contribuire a promuovere, valorizzare e rafforzare interventi di cooperazione transnazionale nell'area della formazione, e/o mobilità lavorativa". Un tema, quest'ultimo, di grande importanza per i potenziali sviluppi operativi che potrebbe prefigurare.

Riguardo ai capitoli di spesa individuati dal documento programmatico, si segnala il tema prioritario 70 volto a finanziare "azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale". A tale tema è stato assegnato l'1,83% del totale dei fondi comunitari disponibili, pari a 4 milioni di euro, ovvero 126,69 euro a migrante. Nel complesso, infatti, l'FSE eroga in

Trentino contribuiti per 61,20 milioni di euro con una quota di co-finanziamento del 28%. Il contributo nazionale è pari al 48,36%, la rimanente parte deriva da fondi provinciali, per un totale di 434,98 euro pro capite.

Come si nota, il fenomeno migratorio trova ampio spazio negli indirizzi strategici espressi dal P.O. parte FSE con *focus* centrale sul tema della non discriminazione nel mondo del lavoro e l'inclusione sociale. Il nodo tematico tra lavoro ed integrazione è il frutto della lettura attenta agli aspetti sociali delle strategie europee per l'occupazione, operata dagli attori locali. Infatti, in virtù dell'applicazione del principio dell'*earmarking*, ovvero, in questo contesto, dell'immediata riconducibilità dei capitoli di spesa del P.O. ai principi della Strategia di Lisbona, la Provincia ha dovuto legare in modo stringente le proprie ipotesi di intervento agli indirizzi comunitari in materia di sviluppo ed occupazione. Per tale ragione, si registra un certo scostamento tra le previsioni conclusive del Programma Operativo e le argomentazioni preliminari del Documento Strategico Provinciale (DSP): l'analisi testuale operata sul DSP mette in luce un diverso orientamento degli attori locali rispetto al tema migratorio. Infatti, nel documento strategico, redatto nel gennaio 2006 in previsione della stesura del Quadro Strategico Nazionale ad opera del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico, compaiono alcune prerogative che non hanno trovato poi spazio all'interno del P.O.

Più approfonditamente (per maggiori informazioni si veda l'Allegato I), il tema dell'integrazione e quello dell'occupazione catalizzano nel complesso il 56% dei riferimenti alla materia dell'immigrazione. Un dato significativo, anche tenuto conto del buon numero di richiami alla questione migratoria, presenti nel testo: in media, un riferimento ogni 3,21 pagine. Compaiono, inoltre, rinvii alla questione demografica e l'incidenza significativa del fenomeno migratorio nella composizione della popolazione locale e nei relativi *trend* di sviluppo, oltre che a segnalazioni specifiche riguardo

l'importanza di politiche abitative più inclusive per i migranti e *policies* atte a garantire un maggiore e migliore accesso dei migranti ai servizi offerti sul territorio.

Sempre considerando i risultati quantitativi dell'analisi, è da segnalare il maggioritario ricorso al termine "migrante" per individuare la popolazione straniera residente in Trentino e la quasi totale assenza nel testo del termine "extra-comunitario". Ciò lascia spazio a due ordini di considerazioni. Sotto un profilo formale emerge una sottolineatura di una condizione personale in transizione, in movimento piuttosto che una etichettatura derivante dall'uso di categorie che mettono l'accento sulla presenza di confini, in particolare quelli dell'Unione Europea. In un risvolto più sostanziale, fa trasparire la non differenziazione della popolazione straniera sulla base dello status di cittadino comunitario anziché di un Paese terzo. Non esiste, quindi, uno specifico orientamento espressamente destinato alla regolazione del fenomeno migratorio interno all'Unione.

Scendendo nel profilo qualitativo, il DSP parte dalla presa d'atto del fatto che la crescita dell'immigrazione produce effetti positivi in termini demografici e contribuisce a colmare il *gap* tra domanda ed offerta di lavoro ma determina condizioni di rischio per la coesione sociale. Il territorio provinciale deve attivarsi per garantire una migliore accoglienza ed una più intensa integrazione tra comunità locale e popolazione immigrata. Per fare ciò occorre ripensare l'erogazione dei servizi di base per renderli fruibili anche agli stranieri e prevedere misure di sostegno *ad hoc* per prevenire condizioni di svantaggio e discriminatorie.

In tale impostazione complessiva si legge una visione più ampia dell'inclusione sociale che esula dalla stretta equazione "integrazione = lavoro". Emerge, infatti, una più piena presa in carico delle necessità degli stranieri all'interno di un progetto di riformulazione delle politiche

territoriali al di fuori di approcci settoriali e specifici in un'ottica di *mainstreaming*.

Per meglio restituire questa concezione è utile fare riferimento a quanto segnalatomi dall'interlocutore 5, responsabile dell'Area Inserimento al Lavoro dei Soggetti Svantaggiati dell'Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento: «la politica dell'Agenzia è quella di evitare politiche esclusivamente rivolte agli immigrati, in quanto ciò ostacolerebbe la loro reale inclusione sociale». In Trentino, pertanto, i Centri Pubblici per l'Impiego non erogano alcun servizio straordinario per gli immigrati, né è attualmente in svolgimento alcun progetto innovativo in merito. Gli adempimenti riguardo alla relazione con gli stranieri non differiscono da quelli relativi ad ogni altro utente del servizio pubblico. Non di meno, al fine di rendere le comunicazioni, attinenti ai servizi erogati, comprensibili anche da chi non dispone di un livello linguistico elevato, la realizzazione del materiale informativo è stata improntata alle esigenze di semplicità e la chiarezza. Inoltre, è evidente che nel concreto, «gli operatori si trovino individualmente a cogliere le necessità specifiche di ogni utente e a prestare il massimo sforzo per rispondere efficacemente alle relative esigenze personali» e a prestare quindi la massima attenzione alle eventuali richieste non raccolte provenienti dalla popolazione straniera.

Della stessa opinione è il direttore del Cinformi: anche l'ufficio informativo per immigrati, infatti, per quanto si occupi esclusivamente di immigrazione, è pensato secondo la medesima logica d'azione. L'obiettivo non è, infatti, quello di riprodurre servizi già presenti nel territorio ma quello di creare un raccordo tra questi e la popolazione straniera in modo che gli immigrati possano usufruire al meglio dei vari servizi messi a disposizione a tutti i residenti.

Tornando al DSP, è da annotare l'assenza di rimandi ad ipotesi di cooperazione transnazionale da applicare al tema dell'immigrazione. Nel Programma Operativo FSE, nell'obiettivo specifico "M", d'altro canto si

segnala l'opportunità di inserire attività di cooperazione per meglio regolare i percorsi di formazione e di mobilità lavorativa tra le aree interessate. In pratica, è stata recuperata, sebbene in modo piuttosto marginale, una delle parti integranti dell'approccio comunitario all'immigrazione, ovvero quello rivolto alla cooperazione con le aree di transito e di provenienza dei flussi migratori.

In definitiva, nei prossimi anni, le occasioni per sviluppare progetti nel campo dell'immigrazione non dovrebbero mancare. Molto dipenderà, ovviamente, dalla prossima produzione di bandi e dal tipo di risposta che il territorio saprà fornire. Nei successivi passaggi di questo lungo percorso programmatico, c'è ancora molto spazio per gli attori locali per fare proprie le strategie generali individuate, ricollegandole alle reali esigenze. Infine, occorrerà valutare l'efficacia del *feedback* politico dei progetti che andranno a svilupparsi, ovvero la loro capacità di riorientare le politiche locali in materia di immigrazione. In proposito, in via preliminare, si sottolinea un certo grado di sfiducia segnalato tanto dall'intervistato numero 6, dell'Istituto Trentino di Cultura, quanto dal numero 7, in merito alla distanza tra i decisori politici locali e le forze sociali presenti nel territorio. Entrambi convengono nel ritenere che buona parte degli sviluppi più innovativi evidenziati sul campo non trovano poi alcun riscontro e riconoscimento in sede politica, mentre maggiore attenzione e vitalità si trova presso gli attori della società civile.

Tenuto conto della trasversalità del tema, dell'approccio orizzontale adottato dalla Provincia e dati i molti passaggi decisivi ancora da compiersi, risulta assai difficile valutare a priori quale sarà il reale impatto delle azioni sviluppate nel corso della programmazione 2007-2013 sulle politiche migratorie locali.

Tuttavia, lo studio ha evidenziato alcuni momenti di incontro, e di scontro, tra gli orientamenti provinciali e quelli comunitari e le relative considerazioni riguardanti tanto i modelli regolativi locali quanto le

pratiche di gestione politica che saranno poi messe a confronto con quanto emerso dallo studio del contesto veneto.

5.2.2 Il caso della Regione del Veneto.

Il tema dell'immigrazione, in Veneto, suscita numerose reazioni per i suoi risvolti nei sentimenti identitari delle comunità locali, per le questioni di ordine e sicurezza che alimenta, per gli effetti pratici che produce nei sistemi produttivi regionali. Tuttavia, a livello regionale, la dimensione di gran lunga più sottolineata è quella economica. Inoltre, partendo dal proprio passato di territorio soggetto ad intensi flussi emigratori, la dimensione del co-sviluppo attraverso pratiche di cooperazione territoriale è fortemente presente negli orizzonti politici degli attori regionali. Anche in questo caso, le argomentazioni a sostegno di tale presenza giungeranno dai risultati ottenuti nel corso della ricerca attraverso le interviste con gli attori chiave e dall'analisi dei documenti.

A livello regionale, l'impostazione generale deducibile dall'architettura della *governance* per l'immigrazione è principalmente indirizzata ad assicurare al governo regionale poteri di controllo e gestione sui flussi migratori. La presenza di un assessorato denominato appunto Politiche dei Flussi Migratori risponde pienamente a tale esigenza. Inoltre, il costante richiamo all'art. 19 della legge 189/2002, con il quale si mira a garantire maggiori spazi all'iniziativa regionale di intervento sulle quote attraverso i titoli di prelazione, rafforza la convinzione che la Regione del Veneto dedichi ampio interesse alle modalità di partecipazione al sistema di immigrazione regolata, rafforzata dalla riforma Bossi-Fini.

L'opinione pubblica locale non manca di segnalare un certo grado di diffidenza e di timori legati alla presenza di stranieri nel territorio. Lasciando da parte casi limite, quali quelli legati alle vicende di via Anelli a Padova o le bombe lanciate contro la moschea di Nervesa della Battaglia nel Trevigiano, le comunità locali venete esprimono, anche attraverso il

proprio voto, una scarsa capacità di accoglienza, in particolare nei riguardi delle rivendicazioni degli immigrati desiderosi di mantenere i propri usi e i propri simboli culturali. La consueta assimilazione del fenomeno migratorio agli sviluppi della microcriminalità si traducono, poi, in atteggiamenti apertamente ostili nei confronti dei migranti come testimonia, ad esempio, l'esito delle ultime elezioni comunali a Verona. L'affermazione netta del leghista Flavio Tosi è avvenuta a seguito di una campagna elettorale che ha visto il candidato del centro-destra fare forte affidamento sul richiamo "*paroni in casa nostra*".

Inoltre, l'etica del lavoro, come sottolinea Andrea Vicentini (2001), che ha caratteristiche pregnanti e fondanti nell'identità del territorio, conduce a pratiche di legittimazione individuale che poggiano sulla fatica e sull'impegno professionale. Il nesso tra inserimento al lavoro ed accettazione sociale è molto stringente anche per gli autoctoni ma diviene indissolubile in relazione ai "*foresti*", agli stranieri.

La diffidenza verso il fenomeno migratorio, percepito quale causa della diffusione di atti microcriminali, e l'alto valore attribuito al ruolo sociale del lavoro individuale, contribuiscono a tracciare una netta distinzione tra immigrati regolari ed immigrati clandestini. Se i primi possono essere tollerati ed accolti, i secondi divengono capro espiatorio di molti mali della società locale. Di nuovo, si manifesta la necessità di operare controlli che sappiano limitare gli accessi non desiderati ed una gestione che riesca a favorire i canali regolari di accesso ed espellere chi soggiorna in clandestinità. Citando un interessante studio condotto nel 2001 dalla Fondazione Corazzin di Venezia, si nota come tra i 61 attori privilegiati contattati, solo il 4,9% ritiene che gli immigrati costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico. Il dato sale al 45,9% se il riferimento è ai soli clandestini. Inoltre, tra le varie opzioni di intervento proposte agli intervistati, le azioni ritenute più idonee per contrastare la criminalità legata all'immigrazione si dimostrano, appunto, la sorveglianza delle

frontiere con il coinvolgimento degli altri Paesi dell'UE e la maggiore integrazione dei migranti riservata ai soli soggiornanti regolari.

Accanto all'esigenza di controllo e regolazione del fenomeno migratorio, coesiste, tuttavia, il pieno riconoscimento del valore positivo della presenza straniera nel territorio in quanto essa alimenta un bacino di manodopera, tendenzialmente poco retribuita, che costituisce un requisito importante per lo sviluppo economico della regione. Il sistema economico veneto, infatti, si è avvantaggiato negli decenni del differenziale del costo del lavoro, prima attingendo alle sacche di disoccupazione presenti nel territorio e, poi, cercando nuovi margini di guadagno delocalizzando le produzioni nell'Est europeo. Il ricorso a manodopera immigrata aiuta gli imprenditori veneti a mantenere invariato tale presupposto competitivo.

Il *frame* politico evidenziato in queste prime battute è ben sintetizzato da due passaggi dell'intervento di De Bona alla conferenza "Migrazioni e Politiche di co-sviluppo: quale *governance* per le risorse finanziarie dei lavoratori migranti?" tenutasi presso la fiera di Padova nel corso della manifestazione Civitas 2007: «gli immigrati vengono da noi per trovare lavoro» ma «il desiderio di molti di loro è quello di tornare a casa». Ne emerge una rappresentazione che mette l'accento sul segmento economico della migrazione e ne sottolinea la valenza transitoria.

In questo quadro d'insieme, non può stupire che uno degli attori più dinamici ed influenti sulla scena regionale nel campo dell'immigrazione sia l'agenzia Veneto Lavoro, una struttura incaricata di fornire supporto tecnico allo sviluppo di politiche attive per l'occupazione. Più sorprendente è l'assenza di riferimenti al tema dell'immigrazione all'interno della legge regionale 31 del 1998 che ha istituito tale ente: l'attenzione per l'immigrazione si è sviluppata nel tempo, dal basso, in modo esponenziale.

Giungendo alla sede di Veneto Lavoro, mi sono trovato di fronte ad una torre in vetro di cinque piani su base triangolare. Ogni piano, separato tramite spesse porte in ferro da ogni via di comunicazione, è destinato ad

un differente servizio. Al secondo piano si trova l'area Progetti Speciali la cui dirigenza si segnala per la particolare dinamicità. Presso tali uffici, vengono realizzate attività progettuali innovative che si avvalgono, in buona misura, di finanziamenti comunitari. In quella sede, sotto l'impulso del responsabile d'area, l'ente ha incominciato a sviluppare importanti avanzamenti tecnici per ciò che concerne la regolazione del fenomeno migratorio.

La prima esperienza significativa, in questo senso, risale all'aprile 2004 quando prese avvio il progetto Interreg Adriatico IIIA *SVILMA* (Sviluppo del mercato adriatico). Hanno fatto seguito due progetti, relativi alla gestione dei flussi di entrata ed uscita, *Migranti 2005* e *Ritorno*, il cui coordinamento è stato affidato dall'assessore De Bona a Veneto Lavoro. Dal 2005, altri progetti sono stati realizzati da partnership che comprendevano l'ente strumentale della Regione del Veneto, spesso in sinergia con l'Unioncamere Veneto, struttura che riunisce le C.C.I.A.A. presenti sul territorio regionale e che è, inoltre, sede del punto informativo *Euro Info Center IT-378*. Non mancano, infine, progetti più recenti e, altri ancora, in fase di avvio o scrittura: la parete più spaziosa dell'ufficio è coperta da una lavagna bianca sulla quale, a mo' di calendario, sono appuntati gli impegni internazionali; in media, un paio al mese. Le tematiche più affrontate nel corso delle ultime iniziative progettuali sono il rimpatrio volontario dei migranti e il co-sviluppo.

L'intervistato numero 11, *project manager* dell'Area Progetti Speciali, afferma «qui abbiamo uno di quei dirigenti che hanno una *vision* e sanno trasmetterla alle persone che lo circondano». L'intuizione, in questo caso, è stata il ritenere la dimensione progettuale europea uno stimolo importante per lo sviluppo di piattaforme di *policy* innovative ed efficaci. I risultati, per lo meno sotto il profilo del numero di iniziative svolte, sono senza dubbio di rilievo.

A giocare a favore di tale impostazione, concorrono una serie di elementi. In particolare, una buona convergenza di vedute tra l'operato della Commissione Barroso e gli indirizzi sviluppati a livello regionale. Inoltre, l'accresciuto ruolo di intervento regionale nell'ambito del controllo dei flussi migratori, sostenuto dalla legge Bossi-Fini, ha permesso alla Regione del Veneto di predisporre misure d'intervento in un clima politicamente favorevole, all'interno di una logica complessiva in buona parte corrispondente agli sviluppi marcati, a livello comunitario, dalla DG coordinata dal vicepresidente Frattini. Si segnala, poi, il ruolo svolto dalla sede di rappresentanza a Bruxelles della Regione del Veneto, diretta da Gianlorenzo Martini: la rappresentanza si è opportunamente fatta promotrice delle istanze territoriali ed ha agito da *relé* nelle fasi di concertazione con la Commissione durante i processi di *project designing*. Infine, l'atteggiamento propositivo della dirigenza di Veneto Lavoro ha trovato condizioni favorevoli nella fisionomia dell'ente, il quale, pur avendo personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale. Di fatto, Veneto Lavoro è una struttura separata rispetto alla Regione del Veneto, ciò garantisce maggiori spazi di manovra quale *applicant* a livello territoriale e conferisce alla sua azione una maggiore flessibilità.

Ulteriore riprova della centralità del lavoro all'interno dei meccanismi di *framing* del fenomeno migratorio deriva dalla decisione di disseminare la rete informativa per l'immigrazione all'interno delle strutture dei Centri Pubblici per l'Impiego. Visitando lo sportello centrale della rete, situato a Padova nel grande complesso direzionale "la Cittadella", ho potuto constatare come, in effetti, non esista alcuno sportello apposito per i migranti ma questi siano, invece, accolti presso i tradizionali uffici del CPI dove possono trovare accesso ai vari servizi offerti dalla struttura. Nel labirinto di uffici cubicolari, si trovano diversi cartelli redatti in varie lingue ma il rapporto con il personale e la trattazione della modulistica rendono

comunque necessaria una qualche conoscenza della lingua italiana. Dall'intervista numero 3, emerge che una trattazione separata delle problematiche dei migranti implicherebbe l'adozione di un principio essenzialmente discriminante. Fa, tuttavia, eccezione lo Sportello Badanti, servizio offerto da alcuni C.P.I. della regione, elaborato nel corso di una iniziativa sperimentale condotta da Italia Lavoro dal titolo "Occupazione e Servizi alla Persona". Presso tale sportello vengono diffuse informazioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di servizi domiciliari di cura ed assistenza. L'esistenza dello Sportello Badanti segnala il riconoscimento della particolare valenza di tale settore occupazionale che si presenta in forte espansione per via dell'andamento demografico e che registra, tuttavia, una cronica scarsità di offerta lavorativa autoctona.

L'analisi condotta sul Documento Strategico Regionale (DSR) viene a confermare delle ipotesi sino ad ora avanzate. Il primo dato quantitativo che occorre evidenziare, accanto alla significativa presenza di richiami al tema migratorio (un riferimento ogni 3,54 pagine), è la netta preponderanza di ricorsi al nesso tra immigrazione e sistema economico: il 38,64% delle frasi che trattano dell'immigrazione mostrano attinenza al tema economico. Sottolineo come vi sia un'attenzione rivolta non solo all'occupazione, quale componente vitale dell'economia locale, ma un più ampio approccio comprendente anche le prospettive imprenditoriali, compresa la partecipazione straniera al mondo professionale e del lavoro autonomo. Altre aree semantiche piuttosto sviluppate attengono alla mappatura della presenza e dei flussi di immigrati nel territorio (17,05%) e i sistemi di *governance* locale dell'immigrazione (13,64%), indici, entrambi, di un atteggiamento manageriale verso la gestione del fenomeno. Solo il 6,82% delle frasi sull'immigrazione fa invece riferimento all'esigenza di una migliore integrazione sociale degli stranieri. Compaiono, inoltre, riferimenti ad attività di cooperazione interregionale (7,95%) e alla questione della sicurezza (3,41%).

Continuando nell'esamina quantitativa dei dati, è utile argomentare l'alta frequenza del termine "extra-comunitario", impiegato un volta su quattro per fare riferimento agli immigrati. Ciò sottolinea il riconoscimento di una discriminante territoriale che tiene conto della presenza dei confini comuni dell'Unione Europea, la quale diviene un *marker* importante per dare fisionomia alla popolazione straniera presente in Veneto. Compaiono, inoltre, i termini "flusso migratorio" e "paesi di origine", che erano, invece, assenti nel testo della Provincia Autonoma di Trento. L'uso del primo termine è un chiaro indicatore di un atteggiamento dell'autorità regionale sensibile alle dinamiche migratorie, sulle quali intende agire pratiche di controllo. Il secondo è, invece, da interpretare quale segnale di una certa attenzione per i contesti di provenienza e quindi di una lettura bidimensionale del fenomeno.

Per ciò che concerne il risvolto qualitativo dell'indagine, dai dati emerge la sottolineatura del ruolo giocato dagli immigrati entro il mondo del lavoro e il settore produttivo. Accanto al riconoscimento della necessità di manodopera straniera per l'imprenditoria locale, in quanto essa giunge a colmare i posti lasciati vacanti dai lavoratori locali perché troppo scarsamente qualificanti, troviamo il riferimento all'importanza per l'economia veneta di divenire un attrattore di talenti su scala internazionale. Non manca, infine, il riconoscimento della potenziale condizione di svantaggio in cui versano gli stranieri e dunque dell'urgenza di servizi in grado di favorirne l'accesso ai lavoro.

Le considerazioni sugli *stock* e i flussi migratori e i sistemi di *governance* atti a regolarli, testimonia l'attenzione verso l'adozione di buone pratiche che consentano alla regione un ruolo di guida nei processi in atto. Il meccanismo di controllo prefigurato si compone di due momenti fondamentali: 1) un'analisi approfondita e continua dei fabbisogni locali di manodopera immigrata; 2) un'attività di formazione e preselezione nei Paesi di Origine, per garantire un afflusso regolato di lavoratori dall'estero.

Da segnalare, inoltre, la lettura approfondita della presenza straniera in Veneto, con accenti sugli sviluppi recenti e i *trend* futuri, strettamente connessi alla politica europea di allargamento.

Di assoluto rilievo, poi, l'inquadramento della questione migratoria entro gli spazi di cooperazione interlocale. Attraverso pratiche di cooperazione, infatti, si ritiene possibile predisporre modalità di gestione più efficaci e più rispondenti alle logiche del co-sviluppo. Lo sviluppo di politiche integrate che interessano congiuntamente paesi con differenti saldi migratori è, infatti, un passo determinante verso una prospettiva che vede negli immigrati una risorsa e, al contempo, uno strumento per promuovere la crescita economica e sociale dei territori di destinazione ed arrivo. In ciò, la strategia veneta si presenta molto all'avanguardia, in perfetta sintonia con le più recenti evoluzioni teoriche e politiche concepite a livello comunitario.

Tuttavia, per ciò che concerne le politiche di integrazione sociale, la situazione pare diametralmente opposta. Nel DSR viene dedicato poco spazio al tema e le categorie impiegate per presentare la strategia regionale per l'inclusione dei migranti denota un certo distacco rispetto alle più recenti formulazioni in materia. La problematica è, infatti, posta nei termini di una necessaria "normalizzazione" degli immigrati, tale da rendere più agevole la loro convivenza con la comunità ospitante. Vengono, poi, previste alcune azioni specifiche a sostegno di tale categoria a forte rischio di esclusione, in modo da non creare in seno alla comunità locale sacche di disagio ed emarginazione.

Da segnalare, infine, la trattazione dei temi legati alla sicurezza. L'immigrazione pone problemi di ordine pubblico: occorre saper controllare e sorvegliare sui movimenti dei migranti, in modo da prevenire l'ingresso degli stranieri in reti microcriminali. Per fare ciò, diviene strategica la cooperazione con le autorità dei Paesi di origine.

Per sintetizzare, quindi, nell'analisi del DSR trova conferma la tesi che nell'approccio veneto all'immigrazione vi siano due accenti differenti: 1) la gestione dell'immigrazione quale risorsa economica; 2) la cooperazione interregionale quale strumento per lo sviluppo di politiche migratorie efficaci.

Quanto di questa impostazione complessiva ha trovato spazio all'interno dei Programmi Operativi della Regione del Veneto? La risposta a tale interrogativo fornirà ottimi argomenti di riflessione circa il grado e il tipo di europeizzazione delle politiche migratorie locali.

Nel P.O. Competitività Regionale e Occupazione, parte FSE, i punti di contatto sono numerosi. In *primis*, l'Asse II "Occupabilità", che contiene obiettivo specifico "E" volto ad "attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro", all'interno del quale, a sua volta, troviamo l'obiettivo operativo "4" nel quale si esprime l'intenzione della Regione di "promuovere azioni specifiche intese ad aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale, facilitare la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e l'integrazione dei mercati transfrontalieri del lavoro, tramite, fra l'altro, l'orientamento, la formazione linguistica e la convalida delle competenze acquisite". Da qui, si nota che il percorso logico proposto non si limita a tracciare un nesso profondo tra accesso al lavoro ed inclusione sociale, bensì si promuove l'idea di una maggiore integrazione degli stranieri non tanto nelle comunità di residenza quanto nei mercati del lavoro regionali stessi, fornendo così un supporto agevole per la mobilità economica dei lavoratori.

Per ciò che compete l'integrazione extralavorativa dei migranti, il testo segnala l'opportunità di sviluppare azioni territoriali, in partenariato con le forze sociali, tali da venire incontro agli specifici bisogni degli immigrati, in un'ottica di piena partecipazione e godimento dei diritti di cittadinanza.

D'altro canto, non mancano considerazioni circa il problema della sostenibilità sociale dei flussi migratori. In altre parole, la sistematica verifica dei fabbisogni di manodopera straniera da parte delle imprese e delle famiglie venete, deve sommarsi ad una disamina delle capacità di assorbimento del territorio. Vi è, qui, un riconoscimento dei limiti di tolleranza del tessuto comunitario locale, che rischierebbe di non reggere alla pressione derivante da un troppo ingente afflusso di stranieri.

L'Asse III "Inclusione sociale" prevede, inoltre, un unico obiettivo specifico, il "G", il quale si concentra sull'esigenza di "sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro". Il relativo obiettivo operativo "1", punta su "percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro di persone a rischio di marginalità", citando, tra le altre categorie, le minoranze. Sebbene i migranti possano essere a ragione inclusi tra i potenziali beneficiari di tali iniziative, è chiaro dal testo che tali misure sono pensate per categorie particolarmente svantaggiate, con particolare riferimento ai disabili.

Ancora più significativo mi pare, però, l'Asse V "Interregionalità e transnazionalità", il cui obiettivo specifico "M" sottolinea la volontà di "contribuire a promuovere, valorizzare e rafforzare interventi di cooperazione transnazionale nell'area della formazione, e/o mobilità lavorativa". Tra le azioni possibili elencate nel P.O., rientrano piani di "mobilità professionale, rivolti a persone occupate o in cerca di lavoro, finalizzata sia all'arricchimento della professionalità sia allo svolgimento di esperienze di lavoro all'estero". Si configura, così, un sistema integrato di gestione delle risorse lavorative volto a garantire una buona fluidità che consenta tanto l'*empowerment* professionale del lavoratore, quanto l'aumento del capitale umano disponibile per i territori produttivi interessati.

L'intenzione diviene più chiara considerando l'analoga disposizione contenuta nell'Asse IV "Azioni Interregionali ed Euroregione" del documento parte FESR per l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione della Regione del Veneto. La relativa linea di intervento "modernizzazione economica", infatti, con l'obiettivo di consolidare la posizione internazionale del Veneto, fa riferimento alla promozione dell'internazionalizzazione del sistema economico regionale, con particolare attenzione all'area centro-orientale europea. La scelta della Regione del Veneto di includere la "cooperazione territoriale" nella programmazione concernente l'obiettivo 2, ai sensi dell'art. 37.6.b del regolamento 1083/06 non può non essere giudicata entro un ampio scenario strategico che vede il Veneto alla ricerca di aree di influenza economica e politica sempre più estese. Ciò in un'ottica di recupero delle storiche relazioni nell'area austro-ungarica e adriatico-balcanica, per consolidare territori contigui, in questo caso, sotto una marcata *leadership* veneta, data la sua superiorità economica e produttiva.

Tale indirizzo strategico ha non poche conseguenze sotto il profilo della *policy* migratoria. L'evidenza tecnica di ciò la si scopre attraverso i riferimenti al Documento Strategico Regionale, contenuti all'interno dell'Asse IV del P.O. FESR. Infatti, prefigurando il DSR il tema dell'immigrazione, assieme a cultura, sicurezza e tutela delle acque, quale punto chiave da affrontare entro spazi di cooperazione interregionale, ne è derivato, in buona sostanza, un assorbimento della questione migratoria anche entro i contenuti programmatici del Programma Operativo parte FESR per ciò che concerne l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione.

Segnalo, inoltre, che, a pagina 151 del testo, si cita la Provincia Autonoma di Trento quale partner privilegiato per intraprendere azioni di cooperazione volte allo scambio di conoscenze per una migliore modernizzazione delle imprese e dei settori produttivi. D'altro canto, mi

confermano i funzionari della Provincia Autonoma di Trento, competenti per l'internazionalizzazione delle imprese (intervista n. 8), sebbene trovino la cosa molto interessante, non ne erano, al momento, al corrente. Infatti, se nel P.O. parte FSE del Trentino, la cooperazione territoriale è stata considerata, e la questione della mobilità lavorativa valutata, nella parte FESR, tale opzione non è stata considerata, avendo deciso di riservare alla programmazione sull'obiettivo 3 il compito di finanziare le relative misure di cooperazione.

In questo momento non è possibile pronunciarsi oltre. E' però interessante evidenziare che quando chiesi all'interlocutore 15 quanto dell'esperienza maturata grazie ad Interreg sul tema dell'immigrazione troverà spazio nei nuovi P.O. Cooperazione Territoriale, lui abbia tenuto a dire che, certo, il tema rientra tra gli ambiti di primario interesse che è possibile sviluppare grazie a pratiche di cooperazione e che la «Regione è molto attenta a valutare tali possibilità».

Volendo, quindi, tirare le fila di quanto sino ad ora rilevato, si può riaffermare che non mancano i punti di contatto tra interventi nel campo dell'immigrazione e linee strategiche della programmazione operativa. Tuttavia, in realtà, mi mette in guardia l'intervistato numero 1 (dirigente di Veneto Lavoro), precisando che sarà molto difficile fare qualcosa di importante per gli immigrati, attraverso i fondi strutturali dell'UE. In primo luogo perché le risorse non sono molte. Il FESR versa nell'obiettivo 2, 207,94 milioni di euro, con un co-finanziamento del 45,93% e l'FSE 349,02 milioni di euro, con un cofinanziamento del 48,57. Aggiungendo, quindi, i contributi nazionali si arriva a 96,32 euro *pro capite* per la parte FESR e 152,88 euro *pro capite* per la parte FSE. Di questi soldi, prosegue, solo 14,37 milioni di euro sono capitolati alla voce di spesa 70, ovvero quella destinata dalla Commissione Europea per finanziare le azioni specifiche per i migranti, che rappresenta, quindi, il 2% del finanziamento

FSE: 46,36 euro per ogni straniero residente; il 70% in meno rispetto a quanto destinato alla popolazione autoctona.

Tuttavia, al di là dei fondi appositamente indirizzati ai migranti, esistono altre opportunità di spesa per lo sviluppo di politiche di loro interesse. Anche su questo, però, il mio interlocutore si dice scettico: «si fa fatica a ragionare in modo integrato, ognuno persegue fini settoriali» (intervista n.1). Così, chi ha disposto i vari programmi si tiene ben strette le risorse disponibili. L'assessore Fabio Gava, con le sue ampie competenze per le Politiche dell'Economia, dello Sviluppo, della Ricerca e dell'Innovazione e alla Politiche istituzionali, che è stato il referente per il P.O. parte FESR dell'obiettivo 2, non ha certo in mente di destinare parti significative dei fondi per progetti sull'immigrazione. Neppure Elena Donazzan, assessore alla Formazione e al Lavoro e relatrice del P.O. Parte FSE, ha specifiche competenze sul fenomeno migratorio. In questo senso, si direbbe, l'esistenza di un apposito assessorato ai flussi migratori, senza incarichi diretti in materia di coesione, determina, in assenza di vera collegialità, minori margini di sviluppo del tema migratorio entro le prospettive programmatiche 2007-2013 dei fondi strutturali.

Il problema della settorializzazione degli interessi istituzionali è stato rilevato, con una certa rassegnazione, anche nel corso del colloquio numero 12, con un dirigente della Cabina di Regia, ufficio predisposto, per l'appunto, per creare margini di cooperazione e sintesi tra le varie istanze specifiche avanzate dalle molteplici strutture del governo regionale, il quale afferma che l'esigenza stessa di realizzare due P.O. distinti nell'ambito del medesimo obiettivo strutturale, deriva dalla difficoltà di mettere in piedi un unico progetto integrato. Tutti gli assessorati mirano a ritagliarsi una fetta della torta e mettere insieme le varie esigenze con le richieste della Commissione non è stata davvero cosa semplice ed ha richiesto un grosso contributo tecnico da parte dei funzionari della Cabina di Regia.

Per concludere, l'approccio veneto all'immigrazione si propone per certi versi in modo maturo, evidenziando un atteggiamento manageriale, un'attenzione alla costruzione di partenariati con i paesi di emigrazione, una sensibilità al tema del co-sviluppo. D'altro canto, paiono più sbiadite le considerazioni relative alla interculturalità e all'integrazione sociale dei migranti. Più che un progetto di riforma culturale ad ampio raggio, si propone un progetto economico di gestione di una fonte di risorse umane molto utili per i territori produttivi di destinazione e di provenienza. Infine, è da rilevare come la frammentazione della struttura di governo, e la mancanza di cultura ed esperienza riducano la capacità dell'attore regionale di porsi quale guida coerente nei processi decisionali locali anche in un ambito, quale quello dell'immigrazione, in cui la domanda politica di intervento e regolazione è, tutto sommato, alta.

5.3 Il lavoro: per lo sviluppo e l'inclusione.

L'occupazione, è chiaro, riveste un ruolo decisivo entro il sistema di *governance* locale che interessa l'immigrazione. In più, l'attenzione posta dagli attori comunitari sul nodo occupazione e sviluppo, nel corso della strategia di Lisbona, in particolare nella sua versione corretta, accresce le opportunità di europeizzazione delle pratiche legate alla regolazione del fenomeno migratorio incentrate sul tema del lavoro.

E', quindi, del tutto naturale ritrovare, all'interno dei territori analizzati, particolare fermento intorno ai campi di intervento che lambiscono le politiche del lavoro. Tuttavia, i punti di tangenza tra *policy* del lavoro e *policy* dell'immigrazione sono numerosi e, di conseguenza, i legami tra le due aree di regolazione non sono univoci. Ciò, a ben vedere, dipende dallo specifico spessore dei due *policy field*. Non è certo un caso, infatti, se in Europa si sia così fortemente puntato sulla questione del lavoro e sul capitale umano, per promuovere modelli di sviluppo sostenibile. Il lavoro è, al tempo stesso, fattore di crescita economica e di integrazione sociale:

agire sulle leve dell'occupazione significa operare tanto sui tessuti produttivi quanto su quelli sociali.

Ne consegue che anche la volontà di intervenire sul fenomeno migratorio attraverso politiche del lavoro possa nascondere differenti intenzioni strategiche. Necessariamente, in gioco si trovano la necessità degli attori economici di avvalersi di risorse umane adeguate ai propri scopi, e quella dei lavoratori, in questo caso stranieri, di garantirsi un reddito e soddisfare le proprie aspirazioni professionali, culturali e conoscitive. Inutile ricordare quanto sarebbe sterile tentare di isolare i benefici per l'una o l'altra parte, considerando quanto complesso sia l'intreccio tra le sorti dell'imprenditore e quelle del lavoratore, specialmente in un contesto produttivo flessibile, diffuso, mutevole quale quello attualmente presente in occidente.

Tuttavia, le ragioni dell'azione incidono sui risultati. In questa sede, fornirò due brevi resoconti su due progetti realizzati uno sul territorio trentino e l'altro in quello veneto. Le due iniziative hanno entrambe trovato sostegno in un finanziamento comunitario: l'iniziativa comunitaria Equal, nel primo caso, quella Interreg IIIA Adriatico, nel secondo. Le logiche di fondo dei due programmi sono molto dissimili, altrettanto vale per il tipo di interpretazione ed applicazione che ne è stata data a livello locale. Si configura così uno spazio comparativo che non si propone di essere esaustivo ma, piuttosto, di alimentare termini di riflessione che si aggiungeranno a quanto sino ad ora proposto al fine di sostenere le conclusioni finali.

La scelta dei due progetti è avvenuta in corso di studio. Ho chiesto agli intervistati presso le due strutture più intensamente coinvolte nei processi politici inerenti l'immigrazione, che ho deciso di assumere come caratterizzanti i contributi regionali alle politiche migratorie, ovvero il Cinformi e Veneto Lavoro, quali dei progetti europei, realizzati nel proprio territorio negli ultimi anni, ritenessero più significativi. Dalle loro

indicazioni sono approdato al progetto *PONTEST*, sviluppato in Trentino, e il progetto *SVILMA*, che ha interessato la Regione del Veneto.

Prima di addentrarmi nella disamina delle due differenti esperienze, vorrei mettere in luce la significatività della rispettiva scelta della fonte di finanziamento.

Il programma Equal, infatti, guarda al lavoro sotto il filtro delle pari opportunità con il presupposto di contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel mercato del lavoro. Gli orientamenti complessivi sono mutuati dalla Strategia Europea per l'Occupazione e le iniziative progettuali si incardinano lungo cinque assi prioritari: 1) occupabilità; 2) imprenditorialità; 3) adattabilità; 4) pari opportunità; 5) richiedenti asilo. Le attività trovano finanziamento a valere sul Fondo Sociale Europeo, gestione 2000-2006, e devono tendere a conformarsi ai principi di: 1) transnazionalità; 2) partenariato; 3) innovazione; 4) partecipazione attiva; 5) *mainstreaming* verticale. L'esigenza di fondo è quella di contribuire allo sviluppo di *policies* locali del lavoro più attente al profilo sociale del lavoro. Nel caso del progetto *Pontest*, l'asse sfruttato è quello dell'occupabilità, con il fine di prevenire l'insorgere di difficoltà di inserimento dei lavoratori immigrati nell'economia e nella società trentina. Significativamente, nel "Compendium dei progetti Equal II" (2005), si evince come, nel corso della seconda e ultima fase del programma (2004-2008), nessuna *partnership* geografica veneta abbia elaborato progetti inerenti al tema dell'immigrazione.

Diversamente, l'iniziativa Interreg, che trova finanziamento nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, gestione 2000-2006, è volta ad istituire pratiche di cooperazione territoriale, in particolare nelle aree di frontiera, al fine di rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea per uno sviluppo equilibrato del territorio. Nello specifico, lo *strand A* della terza edizione di tale iniziativa comunitaria, si propone di incentivare

strategie di sviluppo comuni all'interno di zone contigue separate da frontiere terrestri e marittime, quali, ad esempio il mare Adriatico. Le aree ammesse al programma di Prossimità Adriatico Interreg/CARDS-PHARE (così è stato rinominato l'iniziativa comunitaria Interreg IIIA transfrontaliero Adriatico) per ciò che concerne il Veneto, sono: la provincia di Venezia, Padova e Rovigo. Oltre alle altre province italiane bagnate dal mare Adriatico, la cooperazione transfrontaliera riguarda i paesi della sponda Ovest, ovvero: Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Albania ed Unione di Serbia e Montenegro. Tra i molti settori di intervento interessati dal programma, quello delle risorse umane è stato percorso per realizzare modalità di gestione coordinata dei servizi pubblici per l'impiego, al fine di creare un mercato del lavoro comune che permettesse una migliore regolazione dei flussi migratori. Il lavoro è, qui, impiegato quale strumento privilegiato per la gestione della mobilità umana a fini economici. Da sottolineare come la Provincia Autonoma di Trento non rientri, in virtù della sua collocazione geopolitica, in alcuna area di cooperazione transfrontaliera.

Le seguenti schede analitiche metteranno in mostra i momenti di incontro tra attori locali e scenari europeizzanti. La realizzazione di progetti a finanziamento comunitario introduce in una dimensione privilegiata nei termini di opportunità di apprendimento. Lo studio dei due casi servirà appunto per sottolineare i processi di trasformazione che derivano dall'utilizzo di strumenti di derivazione comunitaria, dalla frequentazione di network a livello europeo, dalla condivisione di linguaggi codificati, di schemi teorici e comportamentali che incidono sulle comunità di pratica che, in definitiva, determinano poi le situazioni concrete delle *policy* locali.

5.3.1 Discriminazione nel mondo del lavoro in Trentino:

il progetto Pontest.

Come spesso accade, l'*input* alla realizzazione del progetto è derivata dalla presenza stessa del canale di finanziamento. Il bando lanciato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 20 aprile 2004 ha, così, attivato una serie di risorse locali che si sono mobilitate per aver accesso al finanziamento e realizzare, di conseguenza, una serie di attività che altrimenti avrebbero avuto difficoltà a prendere corpo. La scelta dell'asse 1, "occupabilità" è poi stata dettata dalla previsione, nel bando, di un'apposita misura, la "1.2" del tema "B", volta per l'appunto alla prevenzione dell'insorgere di fenomeni di razzismo e xenofobia in rapporto al mercato del lavoro.

L'obiettivo generale del progetto è quello di affrontare le difficoltà di integrazione dei lavoratori immigrati nel sistema economico e sociale del Trentino, ovvero facilitare il loro inserimento o re-inserimento nel mercato del lavoro connettendoli ai processi di internazionalizzazione delle imprese. In concreto, si tratta di agire sulle competenze di cui i migranti sono portatori e metterle in relazione agli specifici fabbisogni espressi dal tessuto economico locale.

Per fare ciò, il progetto si propone tre obiettivi specifici: 1) sostenere il riconoscimento e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori immigrati; 2) favorire l'incontro tra domanda di lavoro espressa dalle imprese locali e l'offerta di lavoro immigrato; 3) creare reti di supporto allo sviluppo professionale dell'immigrato e ai processi di internazionalizzazione delle imprese.

La metodologia di intervento è definita da un intreccio di momenti di ricerca, progettazione ed intervento. Attraverso le tre fasi progettuali, si creerà e si sperimenterà un modello d'azione volto al miglioramento dello sviluppo personale e professionale degli immigrati attraverso una strategia

che agisce sui lavoratori, sulle imprese e sugli attori delle politiche sociali, del lavoro e della formazione.

E', quindi, chiaro come la questione dell'inserimento lavorativo dei migranti sia assunta in una cornice piuttosto ampia, dalla quale non sono certamente escluse le prerogative del settore economico e considerazioni sulla finalità dello sviluppo e della crescita del territorio provinciale. Tuttavia, il lato di osservazione privilegiato è quello del lavoratore e sono, infatti, proprio gli immigrati, in particolare quelli dell'Est europeo, che vivono in Provincia di Trento a dover affrontare situazioni di svantaggio nell'inserimento nel mondo del lavoro e nella comunità locale.

Il progetto, come previsto dalla Comunicazione della Commissione Europea COM (2003) 840 del 30 dicembre 2003, deve contenere elementi di transnazionalità. Perché ciò sia possibile, le *Partnership* di Sviluppo (PS) dei progetti possono implementare Accordi di Cooperazione Transnazionale (ACT), oppure partecipare ad eventi, conferenze, seminari e gruppi di lavoro a livello europeo. Il fine, comunque, è quello di diffondere la conoscenza sviluppata nel corso dei progetti pilota all'interno di canali il più possibile conformati a livello europeo.

Nel caso del progetto *Pontest*, la *partnership* locale, ed in particolar modo il *lead partner*, hanno optato per la creazione di un ACT, dando vita ad un sodalizio con altre istituzioni coinvolte, in differenti progetti Equal, tutti similmente focalizzati sulla tematica dell'immigrazione, attualmente in corso di realizzazione in altre aree geografiche dell'Europa.

Pertanto esiste una *partnership* nazionale ed una transnazionale. Per ciò che concerne la prima, l'istituzione capofila è *Trentino School of Management* (TSM), società che si occupa di formazione, emanazione di un consorzio tra Provincia Autonoma di Trento, Camera di Commercio di Trento e Università degli Studi di Trento. Accanto al TSM troviamo la Camera di Commercio stessa, attraverso la sua struttura per

l'internazionalizzazione, Trentino Sprint, e l'Ente Bilaterale Artigianato Trentino (EBAT) che riunisce le associazioni degli artigiani e delle piccole imprese con le confederazioni sindacali. Infine, quale contributo scientifico alla partnership, troviamo l'Istituto Trentino di Cultura (IT-IRST), il Centro di Ricerca della Provincia di Trento e il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Trento.

Relativamente all'ACT, denominato LIFT (*Living In the Future Together*), il partenariato si compone di cinque PS nazionali, ovvero, oltre alla PS Pontest, quella, sempre italiana, del progetto *Taking Care* (Capofila a Terni), quella tedesca del progetto *Inclusion II*, quella polacca di Iris e quella britannica di Create. In totale, le organizzazioni coinvolte nella partnership internazionale sono 38, delle quali il 71,05% non italiane.

La dotazione finanziaria del progetto è pari a 1 milione di euro con un co-finanziamento del FSE del 50%, la restante parte trova copertura in risorse nazionali.

Il progetto ha preso avvio il 1° luglio 2005. Le attività verranno realizzate nell'arco di 36 mesi: la conclusione è fissata quindi per il mese di luglio 2008.

Le attività si scompongono essenzialmente in tre *workpackages* (WP). All'interno del primo, contenente attività di ricerca, rientrano: 1) l'analisi della condizione professionale degli immigrati in alcuni settori chiave dell'economia; 2) lo studio dei processi di inserimento e di integrazione degli immigrati; 3) una ricognizione sulla normativa esistente ; 4) l'indagine sui processi di rilevazione del fabbisogno delle imprese e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; 5) un approfondimento sulle dinamiche dell'internazionalizzazione delle imprese trentine e la loro capacità di gestione della diversità; 6) la mappatura dei *network* esistenti,

formali o non, a supporto dell'accesso e dell'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro.

Nel secondo WP, attività di progettazione, rientrano le azioni volte a favorire l'inserimento al lavoro dei lavoratori discriminati e a sviluppare competenze per l'internazionalizzazione delle imprese e per il *diversity management*.

All'interno del terzo WP, vengono proposte misure di intervento che intendono realizzare: 1) un modello per l'incontro domanda-offerta di lavoro secondo il fabbisogno espresso dalle imprese; 2) una rete transnazionale per il reclutamento, la selezione e la formazione dei lavoratori; 3) dei percorsi formativi sperimentali per immigrati per sviluppare nuove professionalità; 4) dei percorsi formativi per le imprese e gli attori istituzionali per gestire i processi di internazionalizzazione e la diversità.

Un ulteriore elemento da mettere in evidenza nell'analisi di un progetto, è il *mainstreaming*. Con tale termine si individua uno dei principi cardine dell'azione programmatica dell'Unione. Si distinguono due tipologie di attività di *mainstreaming*: 1) verticale, con riferimento a quelle azioni che hanno lo scopo di integrare a livello comunitario le politiche espresse nei diversi settori dagli Stati Membri; 2) orizzontale, che prevede il trasferimento delle esperienze, maturate nel corso dell'attività progettuale, nelle prassi e nelle pratiche delle organizzazioni operanti nei vari territori d'Europa.

Certamente, la creazione della *partnership* LIFT a livello transnazionale opera in favore del potenziale di *mainstreaming* verticale del progetto. Infatti, oltre alla realizzazione di un *Employers Toolkit* e di un *Employees Toolkit*, per predisporre situazioni di contesto più idonee all'inserimento proficuo di manodopera straniera, le componenti centrali dell'attività transnazionale si concentreranno sullo scambio di esperienze e di

conoscenze, sulle attività di disseminazione degli *output* di progetto, e sulla stesura di proposte coerenti per una visione integrata della politica europea in materia di lavoro e diversità etnica.

Riguardo alle opportunità di *mainstreaming* orizzontale, l'incidenza di un partenariato locale molto concentrato territorialmente e specializzato tematicamente, è senz'altro da considerare. In più, la collaborazione con l'associazione Atas Onlus, attiva nel settore dell'accoglienza degli stranieri e con l'IRSRS, istituto regionale di studi e ricerca nel campo del sociale, è intesa, appunto ad una maggiore diffusione delle esperienze promosse nel corso della attività al maggior numero possibile di attori locali. Infine, da segnalare il ruolo, non contemplato in fase di *project designing*, del Cinformi, il quale ha prestato supporto tecnico, mettendo a disposizione la propria *expertise* maturata sul campo dell'immigrazione.

Tuttavia, dalle interviste condotte, si segnala un certo grado di distacco da parte delle istituzioni del governo provinciale. Tanto la Giunta quanto l'Agenzia Provinciale del Lavoro, sebbene coinvolti nei molti momenti di disseminazione previsti dal progetto, non sempre hanno dimostrato un reale convincimento nel dar seguito alla sostanza politica scaturita dalle sperimentazioni della partnership locale, evidenziando la volontà di mantenere linee strategiche e politiche già consolidate. D'altro canto, è stato riscontrato un buon interesse negli attori economici e sociali presenti nella società civile, dai quali sono state avanzate richieste di partecipazione, collaborazione ed approfondimento.

La partecipazione alle attività progettuali ha arricchito in vario modo il capitale conoscitivo a disposizione dei partner. In primo luogo, la normativa nazionale e comunitaria in materia di immigrazione è stata oggetto di specifici studi i cui esiti sono stati diffusi tra i partner, in un primo momento e, successivamente, messi a disposizione a tutti gli interessati attraverso il sito internet e l'apposita *newsletter*, favorendo una

migliore penetrazione delle conoscenze giuridiche in materia all'interno del territorio provinciale.

Inoltre, le ricerche specificatamente realizzate sulla situazione degli stranieri nel mondo del lavoro trentino ha portato alla luce realtà sommerse che andranno così a comporre un quadro d'azione politica più strutturato e rispondente alle effettive esigenze del territorio. Tra i principali risultati ottenuti, si segnala, la scoperta di una forte presenza di manodopera immigrata altamente qualificata che versa in condizioni sistematiche di sottoimpiego. Sono, poi, emersi canali informali di reclutamento della forza lavoro straniera che alimentano il fenomeno della etnicizzazione del mercato del lavoro, a scapito di un efficace *matching* tra competenze del lavoratore e bisogni aziendali. Infine, la dimensione di genere si è dimostrata assai significativa nella definizione dei percorsi individuali di integrazione, sottolineando come le donne mediamente seguano percorsi di integrazione più profondi e significativi rispetto alla popolazione maschile.

In terzo luogo, il lavoro di rete ha consolidato schemi di relazione più stringenti tra gli attori della partnership, permettendo un più fluido scambio di conoscenze ed una integrazione delle diverse prospettive adottate nella interpretazione del fenomeno in esame. Di particolare rilievo si è rivelata la cooperazione transnazionale che ha introdotto gli attori locali in un ambiente più ampio nel quale è possibile confrontarsi con *expertise* maturata in altri contesti con conseguente mutuo arricchimento. La creazione di un *network* internazionale di dimensione europea dona un maggiore peso specifico alle sperimentazioni realizzate in fase progettuale e conduce ad un *reframing* costante che porti alla sintesi coerente dei contributi personali. L'esito è quello di approdare ad un linguaggio condiviso, comuni interpretazioni sulla problematica affrontata e medesime proposte innovative da promuovere attraverso attività di *mainstreaming*.

E' molto importante, analizzando un'esperienza progettuale, mettere in luce gli sviluppi inattesi che hanno avuto luogo per effetto spontaneo dell'interazione tra i partner. Nel caso specifico, assai significativa appare la collaborazione sviluppata, al di fuori della attività del progetto *Pontest*, tra l'ITC-IRST di Trento e *La Strada Fundacja przeciwko Handlowi Kobietami*, partner polacco del progetto *Iris*, inserito nell'accordo di cooperazione LIFT. I due enti hanno sviluppato una piattaforma informatica di *e-recruitment* che permetta ai candidati polacchi in cerca di lavoro in Italia di compilare nella propria lingua i campi del curriculum, per altro seguendo il modello del curriculum vitae europeo, ed automaticamente tradurre il testo inserito in inglese e in italiano. Inoltre, il *software* esamina il contenuto del curriculum e propone un elenco di opportunità di lavoro pescando in un *database* che raccoglie la domanda di lavoro proveniente dagli imprenditori e dalle famiglie italiane. Al di là della bontà della proposta, è opportuno soffermarsi sull'effetto moltiplicatore dell'attività di cooperazione la quale, appunto, alimenta un circolo virtuoso che agisce nel senso di una progressiva intensificazione delle reti transnazionali e quindi di una maggiore esposizione degli attori locali ad esperienze europeizzanti.

5.3.2 Cooperazione territoriale e mercato del lavoro veneto:

il progetto SVILMA.

L'impulso all'azione progettuale, in questo caso, è antecedente all'uscita del bando. La dirigenza di Veneto Lavoro era intenzionata ad approfondire i legami tra le autorità competenti in politica del lavoro presenti nelle Regioni confinanti, in particolare Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna. All'uscita del programma InterregIII A Adriatico, si è venuta a creare un'ottima piattaforma per sviluppare attività di cooperazione interregionale. Per rispondere ai requisiti fissati dal bando, Veneto Lavoro

ha ampliato la propria visione strategica andando a coinvolgere tutte le *eligible areas* tanto sul versante occidentale dell'Adriatico, le cosiddette RAI (Regioni Adriatiche Italiane), quanto su quello orientale, i PAO (Paesi dell'Adriatico Orientale). Il duplice intento era quello di sviluppare attività comuni transfrontaliere e sedimentare reti istituzionali che aprissero la strada a nuovi futuri ambiti di cooperazione.

L'obiettivo del progetto è quello di creare un mercato del lavoro integrato all'interno dell'area transfrontaliera adriatica ed assicurare una efficace gestione dei flussi migratori tra i diversi territori presenti nell'area.

Per giungere a tale risultato, la strategia impiegata mirava a sviluppare le competenze e il capitale sociale a disposizione delle strutture territorialmente attive nel settore dei servizi al lavoro, pubblici e privati: attraverso migliori servizi si possono implementare più efficaci politiche attive per il lavoro. Inoltre, realizzando congiuntamente alcune attività formative e di ricerca, è possibile giungere a modelli di erogazione dei servizi che poggino su procedure comuni, e protocolli standard. Ciò consente un migliore coordinamento tra gli operatori del settore e dunque una più profonda integrazione del mercato del lavoro.

Il corpo centrale del progetto, quindi, consiste in attività formative *ad hoc* intesa a incrementare le capacità di intervento delle agenzie del lavoro sulla base di un modello integrato realizzato grazie alla mutua collaborazione tra i partner e il susseguente scambio di *best practice* e di risorse umane, all'interno dei percorsi di mobilità lavorativa che riguardavano gli operatori del settore.

Il lavoro è, quindi, visto quale leva chiave sulla quale agire per assicurare un maggiore controllo sui flussi migratori e contribuire ad una equilibrata crescita economica dei tessuti produttivi locali. L'enfasi sulla cooperazione accentua poi la dimensione dinamica delle politiche attive

per il lavoro, combinando le necessità di diversi territori in uno schema integrato.

Il partenariato era composto da attori istituzionali provenienti da tutte le aree interessate che, insieme, vanno a formare quel "territorio liquido" che, nella retorica sviluppata nel progetto, corrisponde alla regione adriatica.

Quindi, a fianco a Veneto Lavoro, in qualità di *lead partner*, il progetto contava sulla presenza di tutte le Agenzie Regionali del Lavoro delle Regioni italiane che si affacciano sul mare Adriatico: Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia. Inoltre, hanno partecipato le autorità nazionali di quattro Paesi Balcanici: Albania, Serbia Montenegro, Bosnia Erzegovina e Croazia.

I diversi attori evidenziavano, in origine, uno scarso livello di integrazione reciproca, sottolineando le perduranti divisioni che caratterizzano l'intera area. Indipendentemente dal grado di attivazione iniziale, tutte le realtà locali hanno rilevato un forte interesse a prender parte alle attività progettuali, riconoscendo l'alto valore degli obiettivi e la necessità di accrescere la conoscenza delle diversità presenti nella regione adriatica e di sviluppare azioni congiunte per assicurare un maggior coordinamento delle attività promosse a livello regionale.

Da sottolineare come, nel programma di Prossimità Adriatico Interreg/CARDS-PHARE, le linee di finanziamento coinvolte sono, per l'appunto tre: il FESR, per le RAI, attraverso il programma Interreg e i fondi CARDS e PHARE per i PAO. In più, la regolamentazione attiva fino al 2006, impediva ai partner di Paesi non membri dell'Unione di disporre di un budget individuale, essi dovevano, al contrario, finanziarsi attraverso trasferimenti dal *lead partner*. Ciò, per certi versi, ha posto alcuni ostacoli ad una piena collaborazione tra le due sponde dell'Adriatico. Tuttavia, tale problematica è stata riscontrata in tutti i progetti realizzati entro tale

frame programmatico e, nel periodo successivo sono state previste le opportune modificazioni dei dispositivi finanziari.

Il *budget* complessivo del progetto ammonta a 1.317,5 mila euro, con un co-finanziamento comunitario del 42,23%. Del totale delle risorse disponibili, circa il 38% è stato destinato a Veneto Lavoro il quale ha realizzato buona parte delle attività e ha provveduto a garantire il coordinamento dell'intero progetto.

Le attività si sono svolte per 24 mesi a partire dall'1 febbraio 2004. Il progetto si è così concluso all'inizio del 2006.

Le azioni del progetto SVILMA sono racchiuse in 5 *Work Packages*: 1) ricerca; 2) *networking*; 3) informazione; 4) disseminazione; 5) formazione.

All'interno della prima fase, sono state realizzate una serie di ricerche territoriali e trasversali aventi per tema il mercato del lavoro, i servizi per l'impiego e i flussi migratori. Il fine era quello di descrivere le specificità territoriali, il grado di rispondenza alle strategie europee nel campo dell'occupazione e profilare la realtà del fenomeno migratorio insite sull'area adriatica.

Il secondo WP si componeva di attività volte ad assicurare un buon funzionamento dei meccanismi di comunicazione tra i partner, in modo da sedimentare buone basi per la creazione di una vera e propria rete istituzionale. Per tale scopo, è stato realizzato un centro risorse atto alla raccolta e alla diffusione del materiale prodotto dai partner, oltre che a rendere più agevoli gli scambi di esperienze e supportare le comunicazioni all'interno della *partnership*.

Il terzo WP prevedeva la creazione di una base informativa per supplire alle necessità degli operatori locali attivi nei servizi per l'impiego. Tale risorsa comune intendeva realizzare una maggiore uniformità informativa ed una più significativa diffusione delle conoscenze nel campo del lavoro e

della migrazione. Particolare attenzione è stata prestata affinché i partner non italiani potessero disporre di informazioni chiare e corrette sulla normativa italiana e comunitaria in materia. L'obiettivo a lungo termine era quello di creare le condizioni ideali per una futura estensione della rete Eures nei Paesi candidati.

Il WP disseminazione contemplava momenti di confronto tra la società civile e gli attori politici locali, oltre che una opportuna diffusione dei risultati del progetto.

L'ultima componente del progetto, il WP formazione, è stato particolarmente rilevante per le sorti del progetto. Le attività di formazione, destinate agli operatori dei servizi per l'impiego, si sono divise in due sotto-componenti: 1) formazione tradizionale; 2) formazione a distanza. La prima prevedeva incontri in aula e scambi di mobilità, ovvero vere e proprie trasferte di funzionari ed operatori che andavano ad affiancare i colleghi di altre realtà locali in modo da apprendere le pratiche sul campo. La seconda, attraverso *hardware* per la videoconferenza ha interessato tutti i partner congiuntamente ed ha riguardato tutte le aree tematiche toccate dal progetto.

Per ciò che concerne l'attività di *mainstreaming*, il progetto si è contraddistinto per alcuni buoni risultati. Il particolare accento posto sull'attività di rete ha permesso un'apprezzabile diffusione dei dati all'interno della *partnership* e, attraverso i vari momenti dedicati alla disseminazione, i risultati del progetto sono stati condivisi con un gran numero di attori territoriali. L'intento, infatti, è stato quello di tenere sempre partecipi gli attori istituzionali i quali, a loro volta, hanno dimostrato un buon interesse per i progressi realizzati nel corso delle attività progettuali.

Da segnalare come la Regione del Veneto abbia approfittato esplicitamente dei canali relazionali istituiti attraverso l'attività di

networking del progetto, per realizzare vere e proprie missioni istituzionali nei paesi dell'Adriatico orientale, spesso conseguendo risultati concreti anche da un punto di vista politico, stipulando protocolli d'intesa e stringendo alleanze strategiche. Ciò ha permesso importanti sviluppi nelle relazioni tra Veneto e Paesi Balcanici contribuendo non poco a dare impulso alla presenza istituzionale veneta presso tale area di grande interesse economico.

Sotto il profilo del *mainstreaming* verticale, poi, è da segnalare come, nell'ambito delle attività informative e formative, sia stato dato ampio spazio alle politiche comunitarie e i relativi indirizzi strategici, presi a modello per la creazione di sistemi integrati di intervento nel mercato del lavoro e nella gestione dei flussi migratori. La strategia europea per l'occupazione e la strategia di Lisbona sono stati, quindi, assunti quali pilastri sui quali agire per garantire una effettiva diffusione nei contesti locali delle politiche comunitarie.

Il *focus* sulle attività formative ha certamente moltiplicato le opportunità di apprendimento per gli attori coinvolti nel progetto. Tuttavia, dal punto di vista dell'europeizzazione, è ancora più significativo sottolineare come tra le tematiche maggiormente affrontate all'interno dei percorsi formativi tenuti a distanza da Veneto Lavoro rientrasse l'europrogettazione. Per molti dei partner coinvolti, infatti, il progetto SVILMA ha rappresentato la prima esperienza nel mondo della progettazione comunitaria. Al fine di garantire una buona comprensione da parte di tutti gli attori riguardo al funzionamento di tale modalità di intervento, il *lead partner* ha ritenuto, così, opportuno dedicare ampio spazio a tale materia, concentrandosi sulle tecniche di progettazione, sulla normativa specifica, sulla valutazione delle idee progettuali e sui sistemi di rendicontazione. Ciò ha determinato notevoli effetti di *spillover*: molti

partner hanno fatto tesoro di quanto appreso e hanno impiegato in altre iniziative progettuali le conoscenze acquisite.

Sebbene, certo, le opportunità di uno sviluppo nella cooperazione tra i *partner* fosse, in qualche misura, un risultato auspicabile, è importante rilevare come nel corso dei lavori sia maturata con forza la convinzione di dar seguito al progetto tramite una nuova iniziativa. E' così nato il progetto DILMA, classificato in testa alla graduatoria di selezione dell'ultimo bando del programma di Prossimità Adriatico Interreg/CARDS-PHARE. Il progetto ripercorre tutti i temi del suo predecessore, sviluppando in particolare le azioni di assistenza tecnica per perfezionare i meccanismi di coordinamento tra i servizi per l'impiego attivi nei territori interessati.

Oltre a ciò, si configurano come effetti inattesi anche le pratiche di cooperazione che si sono alimentate al termine del progetto SVILMA. Così, ad esempio, la Regione Marche, che ha promosso una sua personale iniziativa progettuale, nominata *Immensity*, ha richiesto la collaborazione di Veneto Lavoro per affrontare alcuni passaggi tematici. Reciprocamente, Veneto Lavoro si è avvantaggiato della collaborazione di alcuni vecchi partner ed ha sviluppato nuove idee progettuali, in particolare di concerto con la Regione Emilia Romagna.

5.4 Oltre la subcultura bianca: una comparazione per differenze.

Si è visto, nel corso del presente capitolo, come le due realtà territoriali indagate, Provincia Autonoma di Trento e Regione del Veneto, condividano una serie di caratteristiche socio-economiche. Tuttavia, non pare corretto concepire la regione del Nord-Est italiano quale territorio omogeneo. Una serie di differenze di varia natura, in primo luogo politica, storico-culturale e giuridica, confermano, infatti, l'ipotesi dell'emergenza di

due modi di regolazione (Messina, 2001) diversi all'interno di quella che un tempo poteva essere definita la "area bianca".

L'analisi comparativa, condotta sui contesti politici regionali, ha evidenziato alcuni punti di riflessione che possono rivelarsi significativi in quanto indice di diversi approdi relativamente al processo di europeizzazione. Privilegiando un approccio ecologico, di derivazione antropologica sistemica, ho tentato di integrare tra loro i risultati emersi dallo studio dei documenti, le osservazioni raccolte negli ambienti che ho visitato, i materiali emersi durante le interviste agli attori privilegiati e i dati frutto dell'analisi del linguaggio attuata sui Documenti Strategici.

In primo luogo, una ricognizione sulle politiche migratorie locali, segnala una differenza di *framing* politico. La diversa colorazione politica dei due governi locali, centro-sinistra quello trentino, centro-destra quello veneto, e la pressoché totale assenza di alternanza nelle preferenze dei rispettivi elettorati, è da considerarsi quale valido indicatore dell'approccio territoriale complessivo al tema dell'immigrazione. Ciò si traduce, ad esempio, in una differente settorializzazione delle politiche migratorie: l'inserimento della tematica all'interno dell'ambito delle politiche sociali, nel contesto trentino, si contrappone alla presenza nella Giunta Regionale Veneta di un apposito assessorato ai flussi migratori.

La peculiare storia recente della Provincia di Trento, poi, ha determinato condizioni economiche e giuridiche del tutto singolari che hanno permesso al Trentino, prima, di sviluppare un autonomo modello di regolazione improntato sull'alta qualità del *welfare* e sulla forte presenza della Provincia nel tessuto produttivo e comunitario e, poi, di mantenerlo sostanzialmente invariato nonostante i grandi sconvolgimenti avvenuti, tanto in politica interna quanto in politica estera, dal 1989 in poi. La Regione del Veneto, che autonoma vorrebbe essere ma non è, ha invece assistito all'affermazione di un modello sostanzialmente differente, frutto di un *pattern* di regolazione che poggia su due pilastri: 1) l'affermazione

individuale attraverso il lavoro; 2) la condivisione piena dei valori e delle regole all'interno delle comunità locali. Ciò ha creato le condizioni per una imprenditorialità diffusa in cui ragioni economiche e sociali si fondono in assenza di una vera e propria domanda di regolazione politica.

Per quel che concerne l'immigrazione, ne deriva un'attenzione del sistema politico trentino verso il mantenimento di un alto livello di qualità della vita e dei servizi pubblici offerti, attraverso pratiche di inclusione sociale che prevenivano condizioni di discriminazione, marginalità e disagio. In Veneto, maggiormente determinanti paiono le esigenze: da un lato di provvedere una buona presenza di manodopera immigrata da impiegare nel sistema produttivo locale, dall'altro di non causare strappi nel tessuto comunitario determinati da una troppo massiccia presenza di immigrati.

Va poi ricordato che, in virtù dei differenti percorsi storici e la diversa fisionomia geografica che si riflette sui rispettivi andamenti demografici, il fenomeno migratorio viene ad assumere un diverso dimensionamento all'interno dei due contesti esaminati. In altre parole, in Trentino, area montana soggetta a processi di spopolamento fisiologico, l'immigrazione è percepita, per lo più, in modo uni-direzionale, ovvero ponendo una maggiore enfasi sull'arrivo di stranieri nel territorio di destinazione e molto meno sulla partenza di quegli stessi individui dai Paesi di provenienza. In Veneto, dove il passato di emigrazioni ha lasciato tracce profonde nella memoria e dove proprio grazie al contributo degli emigrati è stato possibile dare avvio al sorprendente ciclo di crescita economica degli anni settanta-ottanta, l'immigrazione assume uno spessore tendenzialmente bi-direzionale.

A ciò si aggiunge la presenza di forti interessi produttivi del Veneto in aree ad alta propensione emigratoria, in particolare l'Est Europa, mentre lo stesso non può dirsi delle realtà economiche trentine principalmente dedite al turismo e al settore agro-alimentare, e dunque non

delocalizzabili. Non sorprende, quindi, un diverso atteggiamento verso gli effetti economici dell'emigrazione nelle aree di provenienza dei flussi migratori diretti in Italia.

In più, per ragioni dovute alla differente scala di grandezza delle due realtà locali, l'orizzonte d'azione politica non può supporre coincidente. Infatti, la Regione del Veneto, potendo delegare le misure concernenti l'assistenza e l'accoglienza dei migranti alle strutture di governo sub-regionali, mira ad assumere un ruolo di guida nei processi di gestione dei flussi migratori operando secondo le logiche della migrazione controllata. La Provincia Autonoma di Trento, al contrario, si trova a riunire le competenze regionali e quelle provinciali: ne scaturisce una posizione più vicina alle esigenze concrete ed individuali degli stranieri presenti nel territorio ed un minore interesse per la prospettiva macro nella regolazione del fenomeno.

Emblematicamente, poi, gli attori chiave nei processi di *policy* regionale inerenti all'immigrazione sono: in Trentino, un ufficio provinciale che fornisce informazioni ai migranti per consentire loro una migliore e più tempestiva integrazione, il Cinformi, e, in Veneto, un ente strumentale della Regione, dotato di autonomia giuridica, attivo nelle politiche attive del lavoro, Veneto Lavoro. Le due strutture, e le relative dirigenze, hanno assunto un ruolo centrale nei sistemi di *governance* locale dell'immigrazione, con esiti differenti. Naturalmente, il primo, frutto della cooperazione tra associazioni locali *di* e *per* immigrati, si propone di fronteggiare a tutto tondo i bisogni specifici dei migranti, con attenzione all'inserimento lavorativo e alla formazione ma anche alle politiche abitative, culturali, sanitarie. Il secondo, sottolinea l'importanza delle politiche del lavoro quale strumento per realizzare una corretta integrazione dei migranti e perseguire la finalità dello sviluppo locale.

Pertanto, anche per effetto dei diversi orientamenti dell'opinione pubblica locale, gli indirizzi politicamente assunti dalle due realtà indagate

divergono sensibilmente. Tentando di semplificare, si può dire che, mentre la Provincia di Trento si rivela concentrata sugli aspetti sociali dell'immigrazione, valorizzando gli interventi *per* gli immigrati, la Regione del Veneto pare più attiva nel settore delle politiche *di* immigrazione e delle politiche *attraverso* i migranti. Così, mentre in Trentino l'accento è posto sulla questione dell'inclusione sociale, in Veneto ampio spazio è dato alla regolazione dei flussi migratori e alla tematica del co-sviluppo.

In secondo luogo, una volta tracciato un quadro sintetico delle politiche migratorie locali, ho tentato di analizzare il grado di integrazione di tali politiche entro il macro contesto della politica regionale di coesione e sviluppo promossa dall'UE attraverso i propri fondi strutturali. La rilevanza del fenomeno migratorio in materia di coesione e sviluppo è del tutto evidente e trova conferma nel frequente richiamo al tema dell'immigrazione all'interno dei Documenti Strategici redatti dai governi locali in Trentino e in Veneto.

L'analisi dei Documenti Strategici, peraltro, supporta l'ipotesi sin qui sviluppata: in Trentino l'immigrazione è principalmente associata al tema dell'occupazione e dell'integrazione e non mancano i riferimenti al contributo demografico degli stranieri e neppure all'accessibilità ai servizi; in Veneto, maggiore enfasi è posta sul ruolo degli stranieri nel sistema economico in generale, oltre che sulla gestione dei flussi migratori e le relative strutture di *governance* e, per finire, sulla cooperazione territoriale quale ambito ideale per lo sviluppo delle politiche migratorie. Significativa, poi, l'assenza del termine "flusso migratorio" e "Paese di origine" all'interno del documento della Provincia di Trento, mentre questi trovano ampio utilizzo nel testo veneto.

Tutto ciò trova un riflesso esplicito sui Programmi Operativi redatti dai diversi uffici di programmazione territoriale. Per ciò che concerne l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione, in Trentino, l'immigrazione è stata affrontata esclusivamente nell'ambito del Fondo

Sociale Europeo, nel quale si rintracciano obiettivi operativi intesi a finanziare attività riguardanti l'inserimento lavorativo dei migranti, la lotta alle discriminazioni e il sostegno dell'inclusione sociale. Da segnalare anche l'esistenza di un asse di cooperazione territoriale, inserito nel programma parte FSE, le cui iniziative andranno ad interessare i sistemi di mobilità dei lavoratori. Parte delle previsioni contenute nel DSP non hanno trovato, però, trasposizione nel P.O. in quanto non immediatamente attinenti agli indirizzi della Strategia di Lisbona e alla Strategia Europea per l'Occupazione, alle quali i decisori regionali dovevano rimanere il più possibile aderenti. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, viceversa, non è stato impiegato per promuovere azioni connesse al fenomeno migratorio e, quest'ultimo, non ha neppure trovato spazio nelle proposte della Provincia ai tavoli di cooperazione destinati alla definizione dei Programmi Operativi di Cooperazione Territoriale.

In Veneto, i contenuti dei Programmi Operativi per l'obiettivo 2 relativi all'immigrazione non differiscono di molto da quelli trentini. Occupabilità e inclusione sociale sono le tematiche prioritarie che vanno ad impattare la realtà dei migranti. Significativa, invece, la previsione di assi strategici di cooperazione territoriale all'interno dei Programmi Operativi obiettivo 2 tanto per la parte FSE, quanto per quella FESR. In tale ambito, il tema dell'immigrazione, così come già anticipato nel DPR, assume un ruolo strategico. Non a caso, quindi, l'immigrazione è stata proposta dalla Regione quale settore di intervento anche all'interno dei Programmi Operativi relativi alle diverse aree di Cooperazione Territoriale.

In sostanza, le differenze tra gli approcci locali all'immigrazione appaiono sbiadirsi all'interno dei P.O., pur tuttavia rimanendo visibile una maggiore attenzione del Trentino per il risvolto sociale della tematica dell'immigrazione e, in Veneto, l'accentuazione della rilevanza economica del fenomeno e il suo corretto dimensionamento entro spazi di cooperazione territoriale.

Oltre a ciò, analizzando le esperienze locali nell'ambito della progettazione europea, allargando quindi alla ricerca anche ai programmi a gestione diretta da parte della Commissione Europea, sono emersi risultati sostanzialmente coerenti con quanto sino ad ora affermato. In Trentino è manifesto un certo grado di malcontento per gli ultimi sviluppi politici a livello comunitario nel campo dell'immigrazione, in quanto poco concentrati sulla questione dell'integrazione degli stranieri. In Veneto, al contrario, le attuali identità di vedute in materia hanno promosso la realizzazione di alcune significative attività progettuali sulle tematiche del rimpatrio assistito e del co-sviluppo.

Indipendentemente da ciò, in entrambi i contesti ho riscontrato un buon interesse per le opportunità offerte dalla progettazione comunitaria. Le esperienze ad oggi realizzate sono ritenute generalmente positive e l'ambizione diffusa è quella di partecipare ad altre attività analoghe. Tra le esperienze più significative realizzate in Trentino tramite finanziamenti comunitari si possono citare: 1) un progetto di cooperazione territoriale incentrato sul fenomeno della tratta di esseri umani; 2) uno di ricerca, relativo alle strategie di ripopolamento delle aree rurali attraverso l'immigrazione internazionale; 3) un progetto pilota per la prevenzione delle situazioni discriminatorie nell'ambito dell'inserimento lavorativo dei migranti. In Veneto, si contano: 1) un progetto pilota di ritorno volontario destinato a immigrati irregolari albanesi; 2) un'azione di cooperazione territoriale volta allo studio di sistemi di impiego delle rimesse dei migranti in una logica di co-sviluppo; 3) un'esperienza di cooperazione territoriale volta all'integrazione dei mercati del lavoro nell'area adriatica. Per approfondire gli orizzonti di azione del processo di europeizzazione in una ottica di micro-analisi, due dei progetti citati, uno per contesto locale, sono stati analizzati attraverso una ricognizione in profondità volta a ricostruirne i passaggi fondamentali.

Significativamente, i progetti ritenuti più significativi dagli attori contattati sono stati il progetto Equal Pontest, realizzato in Trentino, e il progetto InterregIII A Adriatico SVIMA, coordinato da Veneto Lavoro. In entrambi il tema dell'occupazione è centrale nella relazione con il fenomeno migratorio, tuttavia, il primo si concentra sugli aspetti sociali del lavoro, approfondendo, dal punto di vista degli immigrati, i rischi e le opportunità che questi incontrano nell'inserimento lavorativo; il secondo, invece, è volto a realizzare un sistema integrato di servizi per l'impiego comune per tutta l'area adriatica e, grazie a ciò, mettere a punto strumenti efficaci per la gestione dei flussi migratori.

Lo studio dei due casi ha messo in luce alcune dinamiche significative. Particolare attenzione va prestata riguardo a: 1) i processi di *mainstreaming* orizzontale e verticale, ovvero alla penetrazione dei risultati progettuali nelle politiche locali e la loro integrazione su scala europea; 2) i processi di apprendimento che scaturiscono da tali iniziative, sia per effetto delle attività conoscitive realizzate sia per quelle conseguenti allo scambio di esperienze all'interno del partenariato; 3) i risultati inattesi che danno un'indicazione sugli eventuali effetti moltiplicatori che vadano ad aumentare il potenziale europeizzante di queste esperienze.

Conclusioni

Giunti in fase di conclusione, è ora il momento di raccogliere sinteticamente quanto affrontato nel corso dei capitoli precedenti, al fine di proporre una rilettura degli spunti emersi, in particolar modo durante l'indagine empirica, coerente con l'obiettivo generale di questo studio, attento a raccogliere elementi di riflessione per una migliore e più approfondita conoscenza del processo di europeizzazione delle politiche locali.

Nel richiamare la configurazione data al concetto di europeizzazione nel primo capitolo, ho cercato di mettere in evidenza le specificità territoriali emerse nei momenti di incontro tra dimensione locale e dimensione comunitaria. Agendo in un ambiente che si sta europeizzando e che, a sua volta, si rivela europeizzante nei riguardi delle comunità di pratiche localmente diffuse, gli attori locali si trovano immersi in una realtà nella quale si intrecciano numerosi panorami dell'Europa. Il linguaggio che impiegano, le norme che applicano, le strategie che perseguono, i simboli che portano e diffondono, le reti in cui comunicano: tutto ciò ha origine in un altrove rispetto al locale del loro quotidiano. Nel sedimentarsi di esperienze maturate in tale nuovo ambiente, essi apprendono nuovi modi di fare e nuovi modi di essere e, tuttavia, non rinunciano alla dimensione

personale, locale, della propria identità: nel viaggio dell'Europa verso una sua conformazione unitaria, siamo tutti migranti.

Inoltre, le politiche migratorie sono, credo, un ideale laboratorio per gettare lo sguardo all'interno di tali complesse dinamiche di trasformazione. Ciò è vero per almeno due ragioni: 1) essendo la mobilità umana un fenomeno estremamente sfaccettato e composito, la sua regolazione si presta ad un numero assai elevato di differenti letture; 2) il ruolo degli attori comunitari nelle politiche migratorie, sebbene fissato sulla carta nei trattati dell'Unione, è tutt'ora sfumato, e la loro azione frammentata quanto influente.

Anche scendendo al livello regionale, il tema dell'immigrazione apre la strada per alcune interessanti riflessioni. L'analisi comparativa per contesti attuata in due contesti del Nord-Est italiano, generalmente accomunati dall'appartenenza alla medesima "area bianca" in ragione della comune matrice sub-culturale cattolica, ha messo in mostra come un complesso di fattori abbia concorso al progressivo distanziamento tra le posizioni politiche assunte dalle due realtà indagate. Le *migration policies*, in quanto filone di intervento "nuovo" e fortemente connotato politicamente, offrono uno scorcio adatto alla comprensione delle differenze rintracciabili fra Trentino e Veneto sul piano culturale, procedurale e pratico.

Le considerazioni che ci inducono a sostenere la tesi dell'allontanamento della Provincia Autonoma di Trento dalla macro-regione bianca del Nord-Est sono molteplici. L'autonomia politica ed amministrativa di cui gode il Trentino, ad esempio, ha certamente inciso sul rapporto di fiducia esistente tra *polity* provinciale e cittadinanza. Le convinzioni antistataliste tipiche della sub-cultura politica bianca hanno lì trovato assorbimento in una dimensione politica che rendeva possibile l'affermazione di un modello autonomo di regolazione, anche grazie alla cospicua disponibilità di risorse garantita dallo specifico assetto istituzionale della Provincia Autonoma. La particolare collocazione

territoriale della Provincia, poi, ha rafforzato l'esigenza del Trentino di trovare una propria fisionomia distinguendosi tanto dal Tirolo quanto dal Triveneto nel tentativo di unificare un'area già al suo interno frammentata in un mosaico di comunità che trovano confini identitari tra i monti che delimitano le vallate. L'esito di tutto ciò è una macchina politico-amministrativa molto strutturata, che conta una presenza capillare nel territorio ed assume costantemente un ruolo di guida all'interno delle reti di *governance* locali.

Il Veneto, al contrario, ha sviluppato un percorso che denota il passaggio dall'antistatalismo all'antipolitica. Il modello istituzionale di tipo aggregativo che caratterizza la Regione ha certamente facilitato tale processo. La frustrazione delle spinte autonomistiche che si sono saldate sul background sub-culturale cattolico (Messina, Marella, 2006), ha fatto sì che l'attore politico fosse relegato ad una posizione periferica all'interno delle reti della *governance* regionale. La diffusione delle destre negli ultimi vent'anni ha sollevato la richiesta di una *leadership* forte in strutture politiche leggere: una visione che ricorda da vicino l'assetto delle reti di piccole imprese del territorio. La politica deve intervenire energeticamente e in modo risolutivo quando serve a garantire la sicurezza e la tranquillità delle comunità locali e defilarsi o scomparire quando, invece, le comunità sono in grado di autogovernarsi.

Anche in questo senso, le politiche migratorie si rivelano un ottimo campo di indagine: l'assimilazione del tema dell'immigrazione alle questioni di sicurezza e controllo, legittima infatti il governo regionale veneto ad agire. In Trentino, d'altro canto, non si registrano forti tensioni sociali, ne deriva lo spostamento della tematica in una ottica strategica temporale indirizzata al medio-lungo termine: una prospettiva particolarmente consona ai consueti schemi d'azione provinciali.

I *policy maker* regionali e provinciali sono, quindi, entrambi chiamati in causa. La domanda politica cui devono rispondere è, però, essenzialmente

diversa. Diverse sono le esigenze dei territori; diversi i modi di regolazione. La complessità della problematica, la magmaticità della materia migratoria, rende ancora più evidenti i differenti orientamenti assunti nei due contesti regionali.

Immigrazione, infatti, vuol dire povertà e miseria, fuga dalla guerra o dalla persecuzione. Ma migrante è anche, e soprattutto, una persona in cerca di condizioni migliori, di una più piena realizzazione di sé, in cerca di qualcosa di meglio per la propria famiglia. Ci si sposta e ci si separa dai propri cari, ma si migra anche per ricongiungersi ai propri familiari. Si affronta un periodo all'estero con l'obiettivo di guadagnare denaro per affrontare più serenamente e con più risorse un percorso di vita stabile nel proprio Paese, oppure per arricchire il proprio bagaglio di competenze, per poi spenderle efficacemente nel mercato del lavoro. Si può decidere di migrare anche per vivere in un Paese che attrae per il benessere che promette di garantire, per gli avanzamenti culturali e tecnologici di cui è partecipe. In sostanza, in un mondo interconnesso, globalizzato, in cui la dimensione spaziale perde rilievo perché il suo attraversamento è divenuto agevole, alla portata di tutti, le ragioni per sperimentare la mobilità sono tante e tali da rendere piuttosto problematica la scelta opposta, ovvero quella di restare.

E' chiaro che in un simile scenario, ogni trattazione semplicistica della materia non può che rivelarsi discorsiva ed inadatta. Una politica migratoria che pretenda di operare condizionamenti su tali dinamiche processuali, di conseguenza, non può limitarsi ad ambire a modalità riduttive di regolazione. In gioco ci sono tanto le sorti individuali dei singoli migranti, quanto quelle più generali delle comunità ospitanti e di quelle di origine. Vi sono forti interessi economici, equilibri sociali che rischiano di cedere e, poi, le identità culturali e religiose, poste a contatto con l'altro, con il diverso, che perdono la prerogativa dell'unicità. A ciò si sommano considerazioni di ordine demografico, imperativi umanitari,

finalità commerciali, ecc. Un complesso di nodi nevralgici che occorre affrontare con consapevolezza, senza perdere la visione d'insieme: è un terreno intricato, dove non esistono scorciatoie, facili vie d'uscita, ma sul quale bisogna muoversi con cautela e con metodo.

L'Unione Europea ha solo molto di recente visto accludere alle proprie competenze politiche il campo dell'immigrazione. Dalla stipula del Trattato di Amsterdam, nel 1997, alle istituzioni comunitarie è stato conferito l'incarico di provvedere ad una progressiva definizione di una prospettiva unitaria in materia di visti, asilo ed immigrazione. Il passaggio, in realtà, era pressoché obbligato in quanto già da tempo, dal 1985, l'avvio del processo di abbattimento delle frontiere interne nella cosiddetta area Schengen, aveva posto con forza la questione del controllo da effettuarsi su confini comuni. Accanto a ciò, la forza esplosiva dell'assetto liberale del mercato interno e le relative libertà di circolazione, aveva esposto i Paesi membri ad una condizione di vulnerabilità tale da rendere inattuabile qualunque politica di controllo sui flussi migratori.

Il problema sorge poiché l'Europa si è detta disposta ad accettare e promuovere al suo interno (la libera mobilità delle persone) ciò da cui vuole difendersi al suo esterno. Nell'intento di riprodurre in piccolo, in modo progressivo e regolato, le dinamiche che l'adozione di sistemi di economia di mercato su scala planetaria già spontaneamente alimentava a livello globale, i decisori europei si sono trovati a dover decidere quali porte chiudere e quali, invece, spalancare. Nel quadro comunitario, la libertà è un valore da contemperare con l'esigenza di sicurezza perché si possa infine parlare di giustizia. In altre parole, se l'Unione Europea è da intendersi quale costruzione posta a difesa del continente per arginare gli effetti incontrollabili della globalizzazione, allora non può stupire che essa funga da baluardo contro l'immigrazione internazionale che della globalizzazione è un elemento chiave.

Ma la definizione dei confini, è noto, rientra in un ambito di sovranità tanto sensibile da doversi ritenere fondamentale per l'esistenza stessa di uno Stato. La rinuncia a tali prerogative, per quanto oramai resa necessaria dallo scenario politico europeo, non è cosa facile da ottenere, neppure all'interno dell'ovattato sistema comunitario: dal lato pratico e da quello simbolico, un Paese che non controlla i propri confini difficilmente potrà avere pretese di sovranità sul proprio territorio. Per di più, l'assetto a geometria variabile della strana creatura politica comunitaria e il suo incessante allargamento, rende assai complesso ogni tentativo di dare forma concreta ai confini dell'Unione.

Abbiamo, così, un centro politico che vuole disegnare nuovi confini, Stati nazionali che all'interno di queste nuove frontiere vorrebbero entrare e altri, invece, che mirano a difendere le proprie e, poi, i migranti che, per definizione, i confini, esistenti o meno, intendono, in qualche modo, attraversare: è un gioco sottile che ha luogo intorno ad un concetto, quello di *confine*, che la post-modernità sta mettendo in crisi, rendendo persino dubbia l'ipotesi della sua utilità (Bocchi, Ceruti, 2004).

Poi ci sono i fatti: i visti Schengen, i controlli congiunti sui confini marittimi, le dogane interne rimosse e molti altri dati empirici che rendono evidente l'esistenza di una politica comune in materia di controllo delle frontiere. All'interno di questo scenario, gli Stati membri seguitano a mantenere un monopolio, sino ad ora incontestato, sulla fissazione delle quote di accesso sul proprio territorio, sebbene l'assenza di controlli sui movimenti intra-europei di fatto renda irrealizzabile ogni effettiva verifica del rispetto di tale quota. Oltre a ciò, permane una forte disomogeneità circa le condizioni di rilascio dei permessi di soggiorno e sulla loro spendibilità dal punto di vista dei diritti a cui questi danno accesso. Ricade nelle competenze nazionali la definizione delle modalità di controllo territoriale per la lotta all'immigrazione clandestina, oltre che la possibilità di prevedere procedure, temporanee o meno, per la regolarizzazione dei

migranti irregolarmente soggiornanti. In sintesi, il peso degli Stati membri nella *governance* per le politiche di immigrazione è ancora decisivo, con non poche ricadute sull'efficacia del funzionamento del sistema Schengen.

Per tentare di porre rimedio alla frammentazione dell'assetto politico in materia controllo dei flussi migratori, sono state avanzate tre proposte molto importanti, tutte di fatto respinte dagli Stati membri. Per prima, mi riferisco alla proposta di direttiva avanzata nel luglio 2001 dalla Commissione Europea al fine di istituire una modalità di regolazione coordinata e complessiva delle condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori dei Paesi terzi: la proposta non ha mai raccolto il necessario sostegno da parte degli Stati membri. In secondo luogo, parimenti significativa, è stata la Comunicazione della Commissione COM (2001) 387, che avanzava l'idea di introdurre un metodo aperto di coordinamento in materia di immigrazione: l'invito, tuttavia, non ha trovato alcuna significativa risposta. Infine, certamente importanti sarebbero potuti essere gli sviluppi in materia se il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, siglato il 29 ottobre 2004, ma ancora non ratificato da tutti i Paesi membri, non fosse incappato nel "no" dei referenda francese e olandese.

A lato di tali eloquenti fallimenti, gli avanzamenti sul versante normativo realizzati a livello comunitario nel campo delle politiche di immigrazione sono tutto sommato pochi. L'atteggiamento assunto dalla Commissione è divenuto più prudente, privilegiando un approccio settoriale e strumenti di *soft law*. Quattro direttive specifiche sono già state approvate e altrettante sono in fase di adozione. Esse sono volte a garantire una certa uniformità nella definizione dei requisiti di accesso e soggiorno per particolari categorie di migranti, con particolare attenzione a quelli altamente qualificati.

Ulteriori avanzamenti si sono registrati, sul versante amministrativo, con la definizione di protocolli d'azione in materia di rilascio dei visti,

controlli alle frontiere e rimpatrio forzato, oltre che, sul piano giudiziario, in particolare grazie alla definizione a livello comunitario del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e all'introduzione di un sistema automatico di riconoscimento delle sentenze di espulsione.

Tutto sommato, il processo di comunitarizzazione delle politiche di immigrazione ha conosciuto fasi alterne di spinta e di arresto. Tra reticenze dei Paesi membri e corse ai ripari susseguenti allo scoppio degli attentati terroristici del primo quinquennio del 2000, l'orientamento è stato quello di procedere alla velocità minima, privilegiando, in ogni caso, un approccio restrittivo.

Perché, dunque, parlare di europeizzazione delle politiche migratorie? La risposta sta nel riconoscimento che queste non possono limitarsi ai controlli alle frontiere, alla scrematura tra chi può o non può entrare, per quanto e perché.

Entro i confini dell'Europa in costruzione c'è un mondo produttivo che reclama la presenza di manodopera immigrata per far fronte a specifiche vacanze professionali, siano queste altamente o scarsamente qualificate, oppure solo per contenere l'incremento del costo del lavoro. Ecco che l'immigrazione diviene una risorsa fondamentale per le sorti dello sviluppo del continente. Un ruolo, questo, riconosciuto dagli attori comunitari e che impone attente misure volte a garantire l'incontro proficuo tra le diverse esigenze del mercato del lavoro assunto su una dimensione internazionale. Poi c'è la questione demografica: la popolazione europea non cresce e invecchia. Simili dinamiche hanno effetti disastrosi su quel sistema di *welfare* cui gli europei, in diversa misura, tengono tanto. Se l'immigrazione non può essere la cura della scarsa natalità europea, certamente è un rimedio necessario nel breve periodo: anche in questa prospettiva, un'attenta gestione dei flussi migratori assume una rilevanza strategica.

La migrazione è, quindi, un fattore cruciale per la crescita economica sostenibile. Per tale ragione l'immigrazione trova spazio negli orientamenti strategici dell'Unione in materia di sviluppo ed occupazione: la politica comunitaria per il lavoro, ad esempio, non è da ritenersi neutra rispetto al fenomeno migratorio. Questo primo passaggio logico ci introduce verso la comprensione della natura intersettoriale delle politiche migratorie: una lettura attenta, quindi, dovrà necessariamente andare al di là di quanto concerne il mero controllo operato sui flussi di ingresso ed uscita.

Così, venendo al risvolto sociale della presenza di immigrati nei contesti locali, la tematica dell'inclusione, uno dei filoni retorici e politici in forte sviluppo a livello comunitario, è certamente da intendersi comprensiva della questione dell'integrazione sociale dei migranti. In questo campo, il principio delle *equal opportunities* in senso esteso, che ha trovato piena forza proprio all'interno della cornice comunitaria, estende a tutti gli stranieri soggiornanti sul suolo europeo le conquiste culturali e normative realizzate nel corso di decenni spesi nella lotta alle discriminazioni. Quindi, rientrano nel campo delle politiche *per* i migranti le iniziative volte alla prima accoglienza, alla creazione di eque condizioni di accesso ai servizi, alla promozione della partecipazione politica e civile degli stranieri, al dialogo interetnico e molto altro ancora.

Inclusione sociale, inoltre, più profondamente, significa ripensare il modo in cui una comunità si occupa dei suoi membri, permettendo a tutti di realizzarsi e contribuire al benessere comune. Una società inclusiva è aperta alla diversità e da questa trae forza, è coesa seppure non omogenea.

Dietro a tali prospettive, in una certa misura ideologiche, si scorge il grosso progetto di riforma culturale promosso dal processo di integrazione europea. Un processo che non può non avere ricadute significative sulla condizione dei migranti che soggiornano nel continente. Per creare una società europea coesa, occorre saper andare al di là delle comuni

appartenenze etniche, religiose, culturali, ecc. E' questo un obiettivo talmente importante per gli attori comunitari da essere stato sintetizzato, attraverso formula "uniti nella diversità", nel motto dell'Europa unita, riportato persino nel testo costituzionale. L'influenza di tale proposta politica sulle forme di cittadinanza, ancora spesso, come nel caso dell'Italia, ancorate saldamente al principio dello *ius sanguinis*, è certamente forte, sebbene i decisori comunitari si siano ben guardati dal mettere in discussione le prerogative nazionali in materia. Sicuramente, però, i modelli di appartenenza promossi dall'agire dell'Unione Europea premono verso il riconoscimento di un idoneo *status* di cittadinanza per tutti coloro che, indipendentemente dal paese di origine, si trovino a vivere e lavorare in un determinato Paese.

Occorre, poi, tenere a mente che la migrazione è un fenomeno bi-direzionale: un migrante è al contempo immigrato nel contesto d'arrivo ed emigrato da quello di origine. Affrontare la questione senza considerare le condizioni di partenza vuol dire contemplare un solo lato della medaglia.

Le politiche migratorie, quindi, non possono non prevedere interventi *per e con* i Paesi di emigrazione: la cooperazione con i Paesi terzi è uno dei pilastri su cui è articolata la prospettiva europea all'immigrazione. La rilevanza del tema dell'immigrazione nelle relazioni estere dell'Unione è desumibile dal pieno coinvolgimento dell'area competente per le relazioni con l'estero (la cosiddetta *RELEX family*) in seno alle istituzioni comunitarie.

La cooperazione è uno schema d'azione consolidato presso le istituzioni europee: l'Unione stessa è nata da pratiche di cooperazione. Lo stile cooperativo è il connotato distintivo dell'agire europeo sin da quando Robert Schuman fece il suo celebre discorso al *Quai D'Orsay* nel 1950, ed è oggi promosso a tutti i livelli e in ogni modo quale ricetta segreta per trasformare un conflitto potenziale in una occasione di crescita comune.

Cooperare nell'ambito dell'immigrazione può significare, ad esempio, approntare misure comuni per il controllo delle frontiere, in modo da contrastare gli accessi irregolari. Oppure, la cooperazione può essere spesa per realizzare servizi formativi, orientativi ed informativi per assicurare percorsi di migrazione più funzionali e consapevoli. Sempre attraverso la cooperazione, anche nella sua componente decentrata che vede protagoniste le realtà locali e non governative, è possibile sostenere lo sviluppo dei Paesi con alti tassi di emigrazione, con l'effetto di ridurli, nel lungo periodo. La cooperazione con i Paesi di origine, poi, è indispensabile al fine di assicurare modalità di rimpatrio assistito che non lascino i migranti espulsi senza il necessario supporto per il loro reinserimento sociale nel contesto di origine.

In modo ancora più raffinato, è possibile servirsi di pratiche di cooperazione con l'estero per perseguire il fine del co-sviluppo: attraverso una opportuna gestione delle risorse umane e finanziarie mobilitate dai flussi migratori è possibile assicurare benefici tanto alle comunità di destinazione e provenienza quanto, ovviamente, ai migranti stessi. Ciò può essere realizzato grazie ad un impiego di parte delle rimesse degli immigrati a sostegno di attività economiche da promuovere nel Paese di provenienza. Inoltre, particolarmente interessanti paiono le iniziative di rimpatrio produttivo volontario o di migrazione circolare in cui momenti di lavoro all'estero sono seguiti a rotazione da fasi di impiego e formazione da realizzarsi in patria. In questo modo, si contrasta, tra l'altro, il fenomeno del *brain drain* cui sono soggetti i Paesi a forte emigrazione.

Le potenzialità delle politiche di co-sviluppo, anche dette politiche *attraverso* i migranti, sono particolarmente rilevanti tenuto in conto la realtà di un'Europa allargata e in allargamento. Le sperimentazioni nel campo del co-sviluppo possono trovare impiego nell'istituzionalizzazione di percorsi di mobilità all'interno dell'Unione o nelle aree di vicinato in fase di pre-adesione.

A tal proposito, infine, occorre ricordare come l'effetto dell'allargamento dell'Unione Europea incida direttamente e sensibilmente sugli scenari delle politiche migratorie nazionali trasformando in *mobility*, incentivata e incoraggiata, basti pensare al 2006 "anno europeo per la mobilità dei lavoratori", ciò che prima era *migration*, quindi controllata e contenuta.

Da questa breve sintesi traspare, a grandi linee, quale sia il coinvolgimento del livello comunitario nei sistemi di *governance* dell'immigrazione. Per ogni ambito sopra accennato, l'Europa mette in campo norme, strategie, concetti, strumenti finanziari, *network* di esperti, schemi cognitivi e comportamentali che assumono diversi gradi di coercitività ma che in ogni caso entrano in contatto con gli attori nazionali e locali, modificando il loro habitat politico.

Volendo tirare le fila di questo lungo ragionamento, credo sia importante sottolineare tre tematiche che, in assoluto più delle altre, paiono richiamare intrecci profondi tra fenomeno migratorio e processo di integrazione europea: 1) il confine; 2) la coesione; 3) la cooperazione.

La prima è da considerarsi quale segnale di un forte investimento sul *limes* quale membrana di separazione e scambio con l'esterno. In chiave europea essa assume una valenza dinamica, mutevole, eppure ancora concepita quale necessaria fonte di difesa e protezione. Il confine europeo si fonda su un vago assunto dell'esistenza di un passato comune, trova ragione nell'urgenza funzionale di un presente da condividere e diviene negoziabile nella misura in cui è aperto verso nuove fisionomie: assume così un connotato tecnico, strumentale. Le argomentazioni in materia di immigrazione che fanno perno sul tema del confine sono principalmente da ricondursi alle politiche *di* immigrazione, ovvero quelle volte al controllo e alla gestione dei flussi di entrata ed uscita. In questo campo, le sperimentazioni in corso sono finalizzate, da una parte, ad una corretta definizione del numero di immigrati di cui necessita il tessuto produttivo interno contemperandolo con le capacità di assorbimento del tessuto

sociale, dall'altra parte, ad assicurare modalità di ingresso e permanenza flessibili e controllabili in modo da rispondere efficacemente alle esigenze riscontrate.

La seconda tematica, quella della *coesione*, è legata alla sintesi di identità e differenza. A livello europeo, la coesione e l'inclusione sono due fattori unificanti del tessuto sociale che prescindono dalla dimensione dell'appartenenza. Ritroviamo il tema della coesione, in particolar modo, nell'ambito delle politiche *per* gli immigrati: in altre parole, quelle attente alla componente culturale e sociale del fenomeno migratorio. Gli avanzamenti metodologici e teorici più recenti si muovono nella direzione di un superamento delle tradizionali prospettive multi-culturali ed assimilazioniste, giungendo alla elaborazione di un paradigma interculturale, nel quale ricomporre su basi nuove e condivise ciò che prima era diviso a livello culturale.

La terza tematica, quella della *cooperazione*, è l'emblema del metodo comunitario, strumento principe per ogni tentativo di integrazione, via maestra per l'acquisizione di conoscenze. La cooperazione è richiamata da chi mira ad agire in modo bi-direzionale sul fenomeno migratorio, considerando tanto i bisogni del Paese ricevente quanto quelli del Paese emissario. Le politiche *attraverso* i migranti fanno perno su tali considerazioni con l'obiettivo di alimentare o innescare meccanismi di sviluppo sostenibile in tutte le aree interessate dai flussi migratori. I progetti innovativi più significativi a riguardo si concentrano sulle agevolazioni all'accesso al microcredito per gli investitori locali presenti nelle aree in ritardo di sviluppo realizzate attraverso fondi di garanzia che si avvalgono delle rimesse dei migranti. Oltre a ciò, si cerca di predisporre circuiti circolari di migrazione finalizzati all'*empowerment* del lavoratore migrante e alla condivisione delle risorse umane tra le aree interessate dai flussi migratori.

Per ciascuno dei tre ambiti di intervento politico l'Unione Europea ha predisposto un diverso mix di strumenti di *policy* e un differente assetto di *governance*: per tale ragione ha senso parlare di europeizzazione delle politiche migratorie.

Volendo disegnare una mappa di come classicamente vengono ripartite le competenze politiche lungo la scala multi-livello del sistema di *governance* continentale, si potrebbe collocare in cima un ombrello regolativo comunitario attivo in tutti i campi; sotto si dovrebbe porre il livello nazionale, concentrato sulle politiche *di* immigrazione; più in basso si troverebbe il livello regionale attivo nelle politiche *per* e *attraverso* i migranti e, in fondo, i livelli provinciali e comunali dediti esclusivamente agli interventi *per* gli immigrati. Tuttavia, tale stilizzazione pare appropriata solo fino ad un certo punto. In primo luogo perché non esistono livelli politici perfettamente separati e definibili, ma intrecci policentrici di reti di *governance*. In secondo luogo, di conseguenza, le competenze e i raggi di azione delle diverse arene politiche sono in parte sovrapposte secondo modalità sussidiarie o concorrenti.

Certamente, il *frame* politico comunitario non ha mancato di incidere profondamente sulla fisionomia dell'approccio nazionale italiano all'immigrazione. L'Italia, che ha avuto accesso all'area Schengen il 26 ottobre 1997, ovvero 24 giorni dopo la stipula del Trattato di Amsterdam, ha dato alla luce la sua più significativa riforma in materia di immigrazione a distanza di soli 132 giorni: il 6 marzo 1998. Il testo Turco-Napolitano è fortemente segnato dalle preoccupazioni dei *partner* europei che vedevano nell'Italia una potenziale porta di accesso per future invasioni sotto forma di migrazioni di massa dall'Africa. Da allora, nei successivi momenti di riforma, la direzione europeistica non è mai stata abbandonata e, sebbene gli sviluppi comunitari abbiano richiesto opportuni aggiustamenti sulla normativa interna, la legge Bossi-Fini non ha assunto posizioni realmente distanti da quanto in Europa era atteso e richiesto.

Infine, va detto che le direttive in materia di immigrazione hanno trovato applicazione nell'ordinamento nazionale senza eccessive difficoltà e non si registrano i pesanti ritardi riscontrabili in altri settori.

Al livello di regolazione locale, lo studio realizzato ha portato alla luce una serie di importanti considerazioni circa il grado e il tipo di europeizzazione delle *policy* regionali dell'immigrazione. Privilegiando un approccio aperto, argomentativo più che descrittivo, proporrò una serie di spunti di riflessione che, se certo non possono dirsi indicatori per la misura dell'europeizzazione, forse possono essere intesi quali indizi per la comprensione di un processo ad alta complessità.

Le Regioni e le Province Autonome, qui entrambe considerate "livello regionale", vengono ad assumere una posizione di rilievo nella *governance* dell'immigrazione agli inizi degli anni novanta. Le leggi locali in materia, quindi sono precedenti all'entrata in scena dell'Unione Europea in questo campo. Tuttavia, la normativa regionale e soprattutto quella nazionale, dal 1986 in poi, hanno conosciuto fasi di riforma e revisione che hanno gradualmente integrato la nascente prospettiva comunitaria entro i dispositivi interni. Le Regioni partecipano al sistema di immigrazione controllata sia in fase di fissazione delle quote d'ingresso, sia in fase di contrasto alla presenza irregolare dei migranti. Accanto a ciò, il coinvolgimento degli attori regionali nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'inclusione sociale, come anche della cooperazione territoriale e decentrata, hanno esteso le opportunità d'intervento nella regolazione del fenomeno migratorio e, di conseguenza, integrato l'azione regionale in materia con altri ambiti di *policy* nei quali la presenza del regolatore comunitario è più strutturata.

In generale, l'attenzione per il livello europeo appare alta in entrambi i contesti indagati. L'esperienza maturata nel corso degli anni, in particolare

attraverso gli strumenti della politica regionale europea, ha sedimentato basi culturali e strutture amministrative fortemente connotate dalla dimensione comunitaria. Le manifestazioni culturali di dibattito e riflessione in corso sul tema dell'immigrazione, tanto in Trentino quanto in Veneto, affrontano integralmente la questione su scala europea, con particolare riferimento ai nuovi scenari ad Est, a seguito delle recenti annessioni all'Unione. Oltre a ciò, si riscontra un certo numero di esperienze progettuali realizzate sul territorio in collegamento a programmi comunitari, a testimonianza di una buona attivazione e di una capacità di interazione con le istituzioni europee. Dai contatti avuti con gli attori intervistati, è emersa con chiarezza la consapevolezza dell'impossibilità di affrontare le problematiche dell'immigrazione al di fuori di schemi d'azione comuni ed integrati su scala europea. In più, la questione è vista generalmente con favore, in quanto traspare una maggiore fiducia nell'*expertise* disponibile a livello comunitario rispetto a quello reperibile in ambito nazionale o locale.

Al di là di questo, le differenze tra i due contesti territoriali suggeriscono diverse traiettorie di europeizzazione. In primo luogo la colorazione politica dei governi locali, e gli stabili pattern storici e culturali su cui si fondano i ripetuti successi elettorali della compagine di centro-sinistra in Trentino e di centro-destra in Veneto, incidono sulla distanza di vedute tra livello regionale e livello comunitario. Gli orizzonti politici assunti dalle istituzioni comunitarie paiono, in particolare dal 2004 in poi con l'arrivo della Commissione Barroso, più in sintonia con la prospettiva di centro-destra piuttosto che con quella di centro-sinistra. Ciò è vero specialmente considerando la politica di giustizia, libertà e sicurezza, la cui responsabilità è affidata al Commissario Frattini, ex-ministro del governo Berlusconi. In sostanza, certamente, l'attenzione delle istituzioni comunitarie verso le politiche di controllo, rimpatrio e lotta

all'immigrazione clandestina trova maggiore consenso in Veneto, mentre in Trentino traspare un certo grado di insoddisfazione per l'assenza di un più pieno interesse a livello comunitario verso le politiche di integrazione dei migranti.

In effetti, anche l'inquadramento delle competenze in materia di immigrazione nei due governi locali segnala una maggiore prossimità tra Giunta regionale veneta e Commissione Europea. Il corpo centrale delle politiche migratorie, in Europa, è connesso alla circolazione delle persone e alle politiche di sicurezza. In Veneto, dal 1995 ad oggi si è assistito ad un passaggio significativo: Raffaele Zanon, assessore alle Politiche Sociali fino al 2000, è divenuto assessore alle Politiche di Sicurezza e dei Flussi Migratori. Dal 2005, De Bona è nominato assessore alle Politiche dei Flussi Migratori. In Trentino, invece, il tema dell'immigrazione è rimasto all'interno del *policy field* delle politiche sociali.

Un ulteriore elemento distintivo tra i due contesti analizzati è la dimensione, intesa in senso giuridico. La Provincia di Trento, seppure in virtù del suo speciale status di autonomia sia confrontabile alle altre realtà regionali italiane, si trova nella particolare condizione di dover integrare politiche di competenza regionale con quelle di competenza provinciale. Nel campo dell'immigrazione ciò si traduce in una più profonda considerazione della componente *micro* del fenomeno migratorio, del lato umano e soggettivo delle politiche migratorie. Da qui, una maggiore propensione verso l'implementazione di politiche *per* i migranti, rispetto alla Regione del Veneto che, potendo delegare tali misure alle realtà sub-regionali, può concentrarsi maggiormente nella messa a punto di politiche *di* immigrazione.

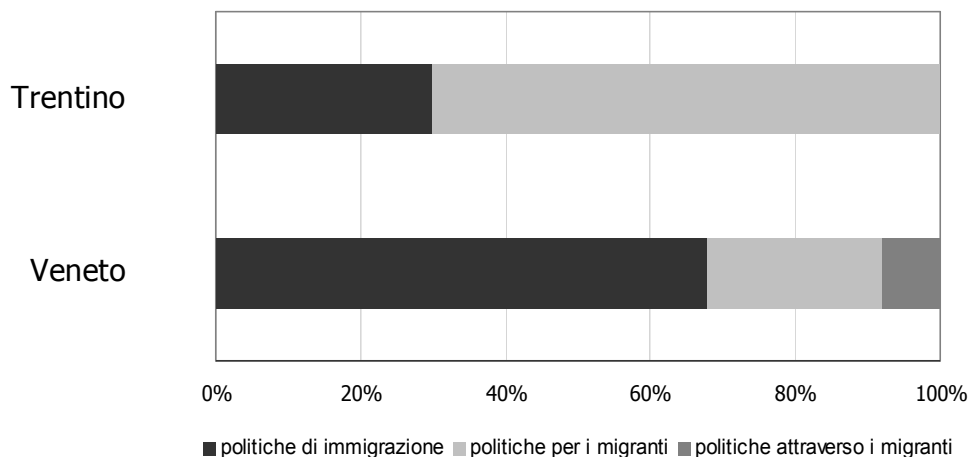
Anche il posizionamento geografico è un fattore che sembra incidere sull'orientamento assunto dalle *policy* locali in materia di immigrazione. Sebbene le due aree condividano tassi piuttosto simili in quanto a incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente, l'assenza di aree di frontiera in Trentino e la presenza della frontiera adriatica in Veneto determina un diverso coinvolgimento delle due realtà territoriali nei processi di cooperazione territoriale. In più, essendo l'Adriatico uno spazio transfrontaliero percorso da intensi flussi migratori, in Veneto è stato possibile ipotizzare e realizzare attività di cooperazione in materia di immigrazione, mentre il Trentino, più distante dalle aree dove si intrecciano i canali migratori, ha potuto accedere solo a forme di cooperazione transnazionali, certamente meno supportate, a livello strategico e finanziario, rispetto a quelle transfrontaliere.

In sintesi, volendo accentuare le differenze per una maggiore chiarezza espositiva, si può affermare che il Trentino promuova un *framing* del fenomeno più rivolto al lato sociale della questione. I temi principalmente affrontati sono quelli dell'accesso ai servizi, del dialogo interculturale, del *diversity management*, dell'integrazione lavorativa ed extra-lavorativa, della lotta alla povertà e all'emarginazione e del contrasto alle pratiche discriminatorie. In Veneto, maggiormente investite sono le politiche di gestione e controllo dei flussi migratori, collegati ad esigenze di sicurezza e di crescita economica, e quelle di cooperazione territoriale. Le attività più rilevanti sono inerenti alla rilevazione del fabbisogno di manodopera immigrata espresso dal territorio regionale e la sua capacità di assorbimento, la creazione di servizi di selezione, formazione e informazione che permettano un più agevole incontro tra domanda e offerta del mercato del lavoro internazionale, il contrasto ai canali irregolari di ingresso, le modalità di rimpatrio assistito e, sul versante della

cooperazione territoriale, le pratiche coordinate per la gestione delle risorse che ruotano attorno ai flussi migratori finalizzata al co-sviluppo.

Rispetto al modello suggerito dall'azione europea entrambe le prospettive paiono parziali. La prima perché tiene poco in considerazione il potenziale della migrazione economica spendibile in termini di sviluppo sia nel contesto domestico sia in quello di provenienza dei flussi. La seconda, è totalmente focalizzata sulla componente economica della migrazione e considera i migranti meramente come lavoratori e non come uomini e donne nella loro completezza.

Figura 3. Il *mix* di politiche migratorie, differenze regionali.



Fonte: elaborazione propria. Le aree semantiche individuate nell'analisi del linguaggio riportata nell'Allegato I sono state ricombinate sulla base della tripartizione tra politiche di immigrazione, per i migranti, e attraverso i migranti⁵.

⁵ Per il Trentino: l'area "occupazione" è stata ripartita equamente tra politiche per i migranti e politiche di immigrazione; l'area "demografia" è stata considerata attinente alle politiche di immigrazione; le restanti aree sono confluite nelle politiche per i migranti. Per il Veneto: l'area "sistema economico" è stato considerato per i 2/3 attinente alle politiche di immigrazione e per il restante 1/3 politiche per i migranti; l'area "governance" è stata ripartita come segue: 5/6 politiche di immigrazione, 1/6 politiche per i migranti; l'area "formazione" è stata divisa equamente tra politiche di immigrazione e per i migranti; le aree

Ciò premesso, non stupisce come gli attori chiave rinvenuti sul territorio siano l'Ufficio Provinciale Trentino Cinformi, sportello per migranti nel quale operano diverse associazioni per offrire un servizio informativo a 360 gradi per una piena integrazione dei migranti nel tessuto economico e sociale, e l'ente strumentale della Regione del Veneto, competente in materia di politiche attive del lavoro, chiamato, appunto, Veneto Lavoro. Entrambe le strutture hanno dimostrato un buon dinamismo e un forte convincimento nella rilevanza della dimensione europea nella regolazione dell'immigrazione. Certamente, però, ciascuna lo ha fatto secondo la propria sensibilità e coltivando i propri interessi. Di conseguenza, l'integrazione delle *policy* europee all'interno dei due scenari è stata maggiore nei rispettivi ambiti di interesse.

Inoltre, la diversa conformazione giuridica delle due strutture ha inciso sulle possibilità di accesso ai canali di finanziamento comunitari. Il Cinformi, essendo parte integrante della Provincia Autonoma non ha potuto agire da *applicant* in tutte quelle forme di gestione indiretta che vedono l'attore provinciale nei panni di programmatore. Veneto Lavoro, invece, in virtù della propria autonomia statutaria non è incappato nel medesimo vincolo.

Tuttavia, contrariamente a quanto si potrebbe ipotizzare, il Cinformi lamenta un certo grado di isolamento rispetto alle strutture centrali della Provincia, e segnala difficoltà nell'orientare le decisioni strategiche degli organi di governo. Veneto Lavoro, dal canto suo, può contare su una stretta collaborazione con l'attore di governo, seppure non manchino le

integrazione e cooperazione sono state considerate rispettivamente politiche per i migranti e politiche attraverso i migranti; le restanti aree attengono alle politiche di immigrazione.

difficoltà dovute alla forte divisione settoriale della Giunta che ostacolano un approccio più integrato verso le politiche migratorie.

In pratica, la dinamicità del Cinformi si scontra con il gigantismo dell'apparato amministrativo provinciale e con le consolidate linee d'azione maturate e promosse a livello locale dalle istituzioni politiche, Veneto Lavoro, al contrario, può agire su un terreno più flessibile e meno saturo, soffrendo però per le conseguenze di una gestione amministrativa troppo frammentata.

Può sorprendere, inoltre, come il particolare sistema di autonomia fiscale di cui gode la Provincia Autonoma di Trento, che consente condizioni comunemente ritenute favorevoli per la popolazione locale, si riveli in definitiva un ostacolo nell'accesso alle linee di finanziamento offerte dalla programmazione nazionale e comunitaria: i finanziatori paiono poco inclini ad erogare sovvenzioni a favore di un territorio che si suppone abbia a disposizione le risorse sufficienti per promuovere autonomamente le azioni desiderate. Ovviamente, tale circostanza è tutta da verificare, ma va segnalato come in più occasioni ciò che in Veneto è stato realizzato grazie a fondi comunitari sia stato promosso in Trentino con risorse locali. Un caso emblematico è quello del progetto "Rimesse degli immigrati" sovvenzionato dal Comune di Rovereto e il progetto "Migravalue" che si avvale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. I temi trattati e le motivazioni di fondo sono molto simili, ma le conseguenze in termini di europeizzazione certamente no. Il primo ha coinvolto una *partnership* locale e ha trattato solo tangenzialmente le politiche europee in materia; il secondo, condotto da una *partnership* internazionale, è soggetto alle regole di gestione comunitarie e si prefigge lo scopo di produrre avanzamenti in materia spendibili su tutto il territorio europeo.

L'analisi condotta sui Documenti Strategici redatti dalla Provincia di Trento e dalla Regione del Veneto in vista della stesura del Quadro Strategico Nazionale nell'ambito della politica di coesione e sviluppo regionale dell'Unione Europea, trova sostegno nelle ipotesi sino ad ora avanzate. Innanzi tutto, si conferma la presenza del tema dell'immigrazione all'interno sia del DSP trentino sia del DSR veneto come anche nelle linee guida comunitarie, a riprova del nesso tra politiche migratorie e politiche di coesione e sviluppo nella duplice accezione sociale ed economica. Vi sono però significative differenze. La fotografia dell'immigrazione desumibile dal testo trentino pare focalizzata sui temi dell'integrazione, mentre la problematica della regolazione dei flussi è certamente dominante nel documento veneto, dove compare anche un chiaro riferimento all'opportunità di sviluppare pratiche di cooperazione. Aggiungasi che sotto il profilo terminologico, nel DSP trentino risultano assenti le espressioni "flussi migratori" e "Paese di origine", invece presenti nel DSR veneto.

Nella messa a punto dei Programmi Operativi relativi agli obiettivi 2 e 3 della nuova programmazione 2007-2013 per l'impiego dei fondi strutturali, le distanze tra i due contesti regionali appaiono tuttavia sensibilmente ridotte. Gli attori locali, infatti, hanno dovuto inserire le proprie linee strategiche d'azione all'interno dello *scaffold* predisposto dal nuovo *framework* comunitario, e negoziare con i funzionari della Commissione Europea le possibili interpretazioni da dare al compito loro assegnato. L'analisi di questo particolare momento di interazione tra attori regionali e attori comunitari, conduce a meglio valutare le ricadute sulle politiche migratorie di una politica comunitaria fortemente strutturata e strutturante quale quella di coesione e sviluppo regionale.

Il tema migratorio è stato inserito nei P.O. indagati in maniera pressoché coincidente. L'effetto dell'europeizzazione si è quindi tradotto in

una perdita delle specificità locali. Inoltre, chi ha dovuto rinunciare maggiormente alle proprie linee strategiche in materia è stato certamente il Trentino, il quale si è trovato a dover ricondurre interamente al tema del lavoro quanto avrebbe voluto realizzare in termini di integrazione sociale. In Veneto, invece, tale passaggio era dato per scontato. In più, attraverso le opportunità di finanziamento concesse alle azioni di cooperazione territoriale, anche nell'ambito dell'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione, la Regione del Veneto ha potuto inserire la previsione di pratiche di cooperazione nel campo della regolazione dei flussi migratori tanto nel P.O. obiettivo 2 parte FSE, quanto in quello parte FESR.

In ogni caso, occorrerà attendere l'uscita dei bandi e la realizzazione delle attività progettuali per valutare in che misura le realtà locali riescano a rimodulare la propria azione per dare spazio ai propri reali convincimenti ed interessi.

Infatti, in ambito europeo, l'occupazione è vista quale occasione unica di mediazione tra le esigenze sociali e quelle economiche e dunque quale terreno d'azione privilegiato per mettere a punto strategie per lo sviluppo sostenibile. D'altro canto, è innegabile che politiche del lavoro e politiche migratorie trovino numerosi punti di intersezione. Lo studio realizzato sul progetto Equal Pontest, in svolgimento in Trentino, e quello di Prossimità Adriatico SVILMA, promosso da Veneto Lavoro, danno la misura di come, appunto, l'intervento sulle problematiche dell'occupazione dei migranti possa avvenire secondo percorsi teorici e pratici molto diversi. Il primo considera da un punto di vista micro gli impedimenti che limitano un proficuo accesso degli stranieri nel mondo del lavoro provinciale. Le strategie d'azione prendono forma dall'idea che occorra un mutuo aggiustamento, tra lavoratore e impresa, affinché, attraverso il *diversity management*, la presenza di stranieri sia utilizzata come ricchezza per promuovere processi di internazionalizzazione di impresa: fini economici e

sociali si intrecciano, ma i presupposti e l'approccio sono fortemente marcati dall'attenzione per il disagio lavorativo, le pratiche discriminatorie, la marginalità. Il secondo progetto, invece, è volto ad integrare i servizi per l'impiego attivi sui territori dell'Adriatico, in modo da costruire uno spazio comune per il mercato del lavoro transnazionale. Il *focus*, è evidente, in questo caso è posto sulla gestione della mobilità lavorativa nell'area, offrendo canali regolari controllati, e sulla cooperazione territoriale.

In altre parole, la sensibilità del territorio per talune tematiche agisce sia nel momento della selezione degli stimoli provenienti dall'Unione Europea, sia nell'interpretazione da dare agli orientamenti comunitari e nell'utilizzo degli strumenti messi a disposizione a livello europeo. Successivamente, attraverso le pratiche di *mainstreaming* verticale, si incomincia a determinare una fase di risalita nel *policy cycle*, una dinamica *bottom-up*, che determina avanzamenti negli assetti politici comunitari raccogliendo e disseminando le formulazioni innovative maturate sperimentalmente in certi territori. Il meccanismo, nel medio periodo, potrebbe condurre a percorsi circolari che, di fatto, portano ad una specializzazione territoriale per cui determinati temi e approcci vengono sviluppati in alcune aree e non in altre, invece intente a coltivare altri interessi ed altre metodologie.

Nel nostro caso, è emerso con una certa chiarezza come i livelli regionali abbiano più fortemente incanalato la propria azione entro circuiti europeizzanti proprio in corrispondenza di quei temi che regionalmente sono vissuti con più interesse. Credo che questo possa essere ricondotto alle specificità delle politiche migratorie e del fenomeno dell'immigrazione. In presenza di una pressione non del tutto formalizzata da parte del regolatore comunitario, l'azione europea assume progressivamente una modalità orientativa che fa perno sulla creazione di nuove opportunità. I

territori risponderanno in modo differente, sfruttando o meno tali occasioni, secondo le proprie preferenze. Inoltre, attraverso il processo di *mainstreaming* orizzontale, le evoluzioni realizzate in ambiente altamente europeizzato vengono disseminate nei territori di effetti moltiplicatori.

Così, in Trentino, il tema dell'inclusione è più evoluto, e più vicino alle formulazioni comunitarie, di quanto non lo sia in Veneto. Viceversa, il tema del confine, della gestione e del controllo, è, in Veneto, molto sviluppato con esiti pressoché sovrapponibili a quanto proposto a livello europeo, mentre in Trentino è assai meno affrontato e certamente meno europeizzato. Lo stesso dicasi per il tema della cooperazione, nella sua applicazione al fenomeno migratorio.

Data la vicinanza delle due realtà locali e la loro diversa specializzazione nel campo delle politiche migratorie, è del tutto manifesta l'appetibilità dell'avvio di pratiche cooperative tra i due territori, in modo da realizzare un produttivo scambio di esperienze e competenze che permetta di completare i rispettivi approcci in materia ed avviare sperimentazioni trasversali che abbraccino in modo complessivo ed integrato un tema tanto complesso quale quello dell'immigrazione.

Allegato I

Analisi del linguaggio:

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: Documento Strategico Provinciale (preliminare)¹

ANALISI QUANTITATIVA:

Indicatori statistici:

A: Totale pagine del testo: 96.

B: Totale parole chiave² presenti nel testo: 29.

C: Totale frasi contenenti almeno una parola chiave: 25.

D: Numero medio di parole chiave presenti in ogni pagina (B/A): 0.3020.

E: Numero medio per pagina di frasi contenenti almeno una parola chiave (C/A): 0.2604.

F: Frequenza delle parole chiave espressa in numero di pagine (A/B): 3.2103.

G: Numero parole chiave per ogni frase che ne contiene almeno una (B/C): 1.1600.

Aree semantiche: (numero di frasi per area ed incidenza percentuale sul totale)

1. Integrazione:	7 frasi (28.00%).	1. -Migr-:	17 parole (58.62%)
2. Occupazione:	7 frasi (28.00%).	2. -Stran-:	09 parole (31.03%)
3. Demografia:	4 frasi (16.00%).	3. -Etn-:	02 parole (06.90%)
4. Abitazione:	4 frasi (16.00%).	4. Extra-:	01 parole (03.44%)
5. Accesso:	3 frasi (12.00%).		

ANALISI QUALITATIVA:

1. INTEGRAZIONE:

Sintesi concettuale:

-
- I. *Occorre una maggiore tutela delle minoranze etniche e linguistiche e una più efficace accoglienza ed integrazione degli immigrati.*
 - II. *La crescita dell'immigrazione crea problemi di coesione sociale.*
-

Frasi inserite nell'area semantica:

1. Tuttavia, esistono degli elementi di problematicità collegati alla convivenza tra residenti autoctoni e **stranieri** che rischiano di mettere in crisi anche la coesione sociale provinciale.
2. L'accoglienza e l'integrazione degli **immigrati**.
3. Essi riguardano principi generali di democrazia e cittadinanza, come la difesa e la valorizzazione della famiglia, delle forme associative aventi particolare contenuto culturale, sociale e di valori, le pari opportunità fra uomo e donna, i diritti di piena partecipazione alla vita sociale e associata dei disabili, la tutela delle minoranze **etiche** e linguistiche, l'accoglienza e l'integrazione degli **immigrati**, la valorizzazione in generale dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione, soprattutto nell'elaborazione e nella realizzazione delle politiche sociali, il rispetto degli usi civici delle proprietà collettive e, infine, la promozione della coesione della collettività provinciale e della sua identificazione nei valori dell'autonomia legislativa e amministrativa.
4. La crescita dell'**immigrazione** con conseguenti problemi di inserimento.
5. Ad una politica più estesa ed efficace di accoglienza e integrazione degli **immigrati**.
6. Un ulteriore obiettivo è collegato al miglioramento dell'estensione e dell'efficacia dell'accoglienza e dell'integrazione degli **immigrati**.
7. La tutela delle minoranze **etiche** e linguistiche

2. OCCUPAZIONE:

Sintesi concettuale:

-
- I. *La presenza degli immigrati garantisce l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro.*
 - II. *Gli immigrati sono soggetti deboli: occorre favorirne l'inserimento e tutelare le loro condizioni di lavoro.*
-

Frasi inserite nell'area semantica:

1. Il fatto che la provincia di Trento sia un territorio che attira persone **straniere** è certamente un fattore positivo, in quanto esse garantiscono l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro (specie per le basse qualifiche).
2. la piena applicazione, anche ai lavoratori stranieri, delle normative di sicurezza sui luoghi di lavoro.
3. Significativo inserimento di lavoratori immigrati e di lavoratori disabili mediante le strutture di collocamento.
4. tendenza alla polarizzazione nell'offerta di lavoro tra qualificazioni troppo in alto (laureati) e troppo in basso (**immigrati**) e strozzature nell'offerta di figure professionali intermedie di tipo tecnico.
5. Le condizioni di lavoro degli **immigrati** sono troppo spesso a rischio.
6. Accrescere i tassi di partecipazione al mercato del lavoro in particolare delle donne, dei giovani e degli **immigrati**.
7. Favorire l'inserimento della popolazione **immigrata** attraverso la promozione di POLITICHE formative volte a favorire il processo di inserimento linguistico e sociale, incentrati su fasi di socializzazione al lavoro.

3. DEMOGRAFIA:

Sintesi concettuale:

- I. La presenza degli stranieri incide sulle dinamiche demografiche contribuendo alla crescita della popolazione provinciale e al suo relativo ringiovanimento.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

1. Merita, inoltre, attenzione il fenomeno **migratorio**, in continua crescita anche in provincia: al 31 dicembre 2003 erano residenti in Trentino 22.953 **stranieri**, il 20,2% in più rispetto all'anno precedente e quasi il doppio rispetto alla fine del 1999 (12.165), con un'incidenza sulla popolazione totale residente pari al 4,7%.
2. Parallelamente, va segnalato l'aumento della popolazione residente quale risultato della maggiore speranza di vita degli individui e della crescita della quota di cittadini **immigrati**.
3. Espansione della componente **extracomunitaria** che, ormai, si è attestata intorno al 5% della popolazione residente e che è composta, per lo più, da soggetti non anziani.
4. Gli indicatori utilizzati sono i seguenti: ... Tasso di **immigrazione** (...) Saldo **migratorio** (popolazione).

4. ABITAZIONE:

Sintesi concettuale:

- I. Gli immigrati rientrano tra le categorie deboli rispetto all'inserimento abitativo.*
- II. La provincia deve impegnarsi a favorire l'inserimento abitativo delle categorie deboli assicurando condizioni di accesso vantaggiose.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

1. Agevolare la ricerca della casa per le giovani coppie e per gli **stranieri**.
2. L'attuazione di un insieme di politiche relative all'edilizia abitativa per gli **stranieri**, sia di prima accoglienza sia di consolidamento sul territorio, alla stregua delle politiche, sopracitate, per le giovani coppie, ma anche offrendo facilitazioni agli imprenditori locali che ristrutturano alloggi da offrire a dipendenti ("uso foresteria"), in considerazione della forte componente stagionale di **immigrati** presenti in Trentino.
3. L'offerta abitativa non riesce a soddisfare la domanda di alloggi degli **immigrati**.
4. La nuova politica abitativa provinciale, oltre a continuare a garantire un alloggio ai soggetti non in grado di sostenere il pagamento di un canone di locazione, deve riuscire a rivolgersi anche a quei soggetti che non sono considerati "indigenti", ma per i quali gli "affitti" di mercato sono troppo elevati per riuscire ad attivare processi di risparmio ai fini dell'acquisto futuro di un'abitazione o anche solo

per garantire un'esistenza dignitosa (giovani coppie, persone sole, famiglie monoparentali, **immigrati**).

5. ACCESSO:

Sintesi concettuale:

- I. *La popolazione immigrata ha esigenze specifiche.*
 - II. *Occorre rivedere e migliorare il sistema di erogazione dei servizi pubblici al fine di aumentarne la fruibilità da parte degli stranieri.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

1. Il sistema formativo non è sempre in grado di garantire un'offerta immediatamente fruibile dagli **stranieri**.
2. la garanzia di accessibilità e fruibilità per gli **stranieri** della rete dei servizi sanitari locali, fluidificando le procedure burocratiche tramite maggiore chiarezza comunicativa e trasparenza informativa (che eviterebbe anche l'utilizzo improprio delle strutture sanitarie) e garantendo una maggior flessibilità dell'orario di accesso ai servizi (alla luce delle esigenze lavorative degli **stranieri**, spesso impegnati in turni);
3. L'accesso ai servizi sanitari (*per gli **immigrati***) è spesso difficoltoso.

NOTE: 1 – Fonte: (<http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/regionali/DSPTrento.pdf>) Dipartimento per le Politiche di Sviluppo presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Documenti Strategici Regionali: Contributo al Quadro di Riferimento Nazionale per la Programmazione dei Fondi Strutturali 2007/2013 – Gennaio 2006. **2 – Parole chiave ricercate nel testo:** -Migr-, -Fluss- (Migratori), -Stran-, -Etn-, Extra- (Comunitari), comunitar- (Non), Terz- (Paesi), Via di Sviluppo, PVS, Origine (Paesi di). Ricerca semplice tramite Adobe Reader.

REGIONE DEL VENETO:

Documento Strategico Regionale (preliminare)³

ANALISI QUANTITATIVA:

Indicatori statistici:

- A: Totale pagine del testo: 442.
B: Totale parole chiave⁴ presenti nel testo: 125.
C: Totale frasi contenenti almeno una parola chiave: 88.
D: Numero medio per pagina di parole chiave presenti in ogni pagina (B/A): 0.2828.
E: Numero medio per pagina di frasi contenenti almeno una parola chiave (C/A): 0.1991.
F: Frequenza delle parole chiave espressa in numero di pagine (A/B): 3.5360.
G: Numero parole chiave per ogni frase che ne contiene almeno una (B/C): 1.4045.

Aree semantiche: (numero di frasi per area ed incidenza percentuale sul totale)

1. Sistema economico: 34 frasi (38.64%).	1. -Migr-: 61 parole (48.88%)
2. Flussi e presenze: 15 frasi (17.05%).	2. Extra-: 32 parole (25.60%)
3. Governance: 12 frasi (13.64%).	3. -Flus-: 11 parole (08.80%)
4. Cooperazione: 07 frasi (07.95%).	4. -Stran-: 11 parole (08.80%)
5. Demografia: 07 frasi (07.95%).	5. Origine: 07 parole (05.60%)
6. Integrazione: 06 frasi (06.82%).	6. -Etn-: 03 parole (02.40%)
7. Formazione 04 frasi (04.54%).	
8. Sicurezza: 03 frasi (03.41%).	

ANALISI QUALITATIVA:

1. SISTEMA ECONOMICO:

Sintesi concettuale:

-
- I. Gli extracomunitari sono una componente importante all'interno del mercato del lavoro.*
 - II. Gli extracomunitari occupano posizioni poco qualificate lasciate vacanti dai lavoratori locali.*
 - III. L'imprenditorialità immigrata è in forte sviluppo.*
 - IV. Bisognerebbe fare di più per attirare i talenti dall'estero.*
 - V. Gli extracomunitari fanno parte delle categorie deboli a cui dedicare interventi per favorirne l'accesso al mondo del lavoro.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

1. Per quanto concerne i lavoratori di **origine extracomunitaria**, l'incremento occupazionale è stato invece rilevante, anche se i **flussi** di lavoratori **extracomunitari** in entrata hanno anche contribuito ad un incremento delle forze di lavoro e, conseguentemente, del tasso di disoccupazione.

2. Una spiegazione possibile di questa anomalia (*crescita occupazionale*) può essere ricercata nella regolarizzazione dei lavoratori **stranieri**.
3. Il tasso di disoccupazione, peraltro, dovrebbe continuare a scendere nonostante l'incremento di popolazione legato ai **flussi migratori** in entrata, che rimangono elevati.
4. Nonostante i **flussi migratori** in entrata alimentino le forze lavoro, infatti, il progressivo invecchiamento della popolazione interviene nella direzione contraria, determinando un sostanziale riequilibrio.
5. Interessante notare come siano differenti le dinamiche (*delle assunzioni*) tra lavoratori **immigrati** e italiani: nel 2004 quasi metà del saldo totale è data da lavoratori **immigrati**.
6. Sul totale degli 85 mila **immigrati** maschi nel 2003, il 81,9% è rappresentato da persone con permesso concesso per motivi di lavoro.
7. La Tabella 1.35 presenta un dettaglio sul numero di **immigrati** con permesso di lavoro suddiviso per tipologia di lavoro; l'82,9% degli **immigrati** regolari per motivi di lavoro ha un impiego di tipo subordinato, mentre il 14,2% ha un permesso per la lavoro autonomo.
8. Questo si spiega in buona parte con il fatto che appena gli **immigrati** entrati per ricerca di lavoro trovano un'occupazione, modificano il motivo del loro permesso di soggiorno in lavoro autonomo o subordinato.
9. Per quanto riguarda le assunzioni si delineano situazioni distinte al variare dell'intensità di utilizzo degli **extracomunitari**.
10. Senza impiego di lavoratori extracomunitari, ossia aziende che non hanno assunto nessun lavoratore **extracomunitario**.
11. Nel 2004 meno di 4 assunti su 10 appartenevano ad aziende che non fanno impiego di **extracomunitari**, mentre nel 1998 erano più di 6.
12. Impiego marginale di lavoratori extracomunitari, ossia aziende che ricorrono a lavoratori **extracomunitari** fino ad una quota pari al 25% delle assunzioni effettuate nell'anno.
13. In queste aziende nel 2004 è stato assunto il 28,4% dei lavoratori extracomunitari, quota che nel 1998 era pari al 18,1%.
14. Le aziende che impiegano in maniera marginale gli **extracomunitari** nel 2004 ne avevano assunto quasi 30 mila; 26 **extracomunitari** su 100 sono assunti in questa categoria di aziende.
15. Impiego intenso di lavoratori extracomunitari, ossia aziende che ricorrono a lavoratori **extracomunitari** per una quota compresa tra il 25% e il 75% delle assunzioni effettuate nell'anno;
16. Le assunzioni di **extracomunitari** in aziende che ne fanno un utilizzo intenso sono pari a 51 mila nel 2004; questo significa che assumono il 45,4% degli **extracomunitari**, quota peraltro stabile lungo tutto il periodo considerato.
17. In media il 45,0% degli assunti di queste aziende è costituito da **extracomunitari**.
18. Se si analizza la distribuzione delle assunzioni per settore di appartenenza, si riesce a vedere come nel tempo si siano configurati degli ambiti prevalenti di impiego, come l'agricoltura e il settore moda, dove più del 35% degli assunti è costituito da **extracomunitari**.
19. L'agricoltura è un settore in cui l'impiego di manodopera **extracomunitaria** è ormai pratica consolidata; questo settore si caratterizza per forme di occupazione precaria e a bassa professionalità, e l'offerta interna non arriva a sopperire alla domanda.
20. Per il settore moda, invece, il ricorso alla manodopera **extracomunitaria** costituisce un'alternativa alla delocalizzazione; entrambe sono strategie di contenimento dei costi determinate dall'attuale situazione del mercato.
21. Un altro settore in cui viene assunto un consistente numero di **extracomunitari** è quello delle costruzioni, con dinamiche del tutto simili a quelle dell'agricoltura.
22. Un utilizzo limitato di personale immigrato si riscontra invece nel settore del credito e delle assicurazioni, in cui solo il 2,4% degli assunti del 2003 era costituito da **extracomunitari**.
23. Domanda di lavoro inevasa compensata da un saldo **migratorio** positivo in alcune aree.
24. Diversamente dal passato, inoltre, i **flussi migratori** attuali riguardano prevalentemente donne in età lavorativa e non ancora sposate, che trovano impiego nel lavoro domestico e nell'assistenza domiciliare agli anziani ed ai disabili non autosufficienti.
25. Avrà seguito l'incremento occupazionale dei lavoratori di **origine extracomunitaria**, fenomeno rilevante già oggi che consente di rispondere a precise esigenze del tessuto produttivo ed

imprenditoriale regionale, nonché alla crescente domanda di persone dedite ai servizi sociali di assistenza agli anziani ed ai disabili.

26. I dati più recenti confermano quanto già emerso negli ultimi anni relativamente al crescente sviluppo dell'imprenditorialità straniera.

27. Questo fenomeno sta assumendo ritmi di crescita sorprendenti: negli ultimi cinque anni gli imprenditori extracomunitari attivi nella Regione sono aumentati del 78,8%, e del 15% solo nel 2004.

28. La provincia nella quale si concentra la quota maggiore degli imprenditori extracomunitari presenti nella Regione risulta essere Treviso.

29. Impiego specialistico di lavoratori extracomunitari, ossia aziende che ricorrono a lavoratori extracomunitari per una quota superiore al 75% delle assunzioni effettuate nell'anno.

30. Le aziende con impiego specialistico nel 2004 hanno assunto 32 mila extracomunitari, mentre nel 1998 ammontavano solamente a 6 mila.

31. Prevedere interventi mirati per favorire l'avvio sul territorio di specifici progetti di ricerca da parte di studiosi e/o esperti stranieri o italiani trasferiti all'estero.

32. Favorire la circolazione internazionale degli studenti e dei ricercatori, sia attraverso la partecipazione a corsi, stage e progetti di ricerca all'estero degli studenti italiani, sia attirando studenti stranieri negli atenei e nelle imprese della Regione.

33. Realizzare percorsi di sostegno, finalizzati a garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione (alcolisti ed ex alcolisti, portatori di handicap fisici e mentali, detenuti ed ex detenuti, cittadini extracomunitari, tossicodipendenti ed extossicodipendenti, persone appartenenti a minoranze etniche, persone che intendono uscire dal percorso della prostituzione).

34. Le pari opportunità, attraverso l'incremento dell'occupazione femminile nel caso di rientro nel mercato del lavoro di donne che hanno già avuto esperienze in età giovanile, l'inserimento lavorativo dei disabili, l'emersione del lavoro irregolare, le iniziative a favore degli extracomunitari, dei detenuti, dei tossicodipendenti.

2. FLUSSI E PRESENZE:

Sintesi concettuale:

-
- I. *La popolazione immigrata è in crescita, in particolare quella femminile.*
 - II. *La maggiore presenza immigrata è dovuta alle regolarizzazioni dei clandestini e all'allargamento dell'Unione Europea ad Est da dove proviene la maggior parte degli immigrati in Veneto.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

35. Presenza di flussi migratori.

36. Elevato flusso migratorio.

37. Il numero dei cittadini stranieri presenti in Italia con un regolare permesso di soggiorno è salito, tra il 1° gennaio 2001 e il 1° gennaio 2003, da 139 mila a 153 mila unità, come risulta dalle elaborazioni condotte dall'Istat sui dati forniti dal Ministero dell'interno.

38. Lo stock dei permessi di soggiorno a inizio anno, pubblicato dall'Istat, è costituito dai permessi che alla data di riferimento risultano in vigore e da quelli che, seppure scaduti, vengono prorogati nei primi

mesi del nuovo anno e pertanto sono riconducibili a cittadini **stranieri** da considerare regolarmente presenti.

39. Insomma, sono i permessi per motivi di famiglia, che nel corso degli ultimi anni hanno maggiormente determinato l'aumento della popolazione **immigrata**: infatti, ad ogni aumento del contingente di popolazione **immigrata** determinato dalle regolarizzazioni si accompagna un aumento dei ricongiungimenti familiari negli anni immediatamente successivi. (*presenza*)

40. La distanza tra il numero di **immigrati** maschi e donne è andata via via riducendosi: nel 2003 il numero di maschi era pari a 85 mila, mentre le donne raggiungevano le 68 mila unità.

41. Il panorama migratorio risente di due importanti eventi: l'allargamento dell'Unione Europea e le "regolarizzazioni" dei cittadini **immigrati** clandestinamente effettuate a seguito dell'entrata in vigore delle Leggi n. 189/02 e n. 222/02.

42. Nonostante il Veneto abbia "regolarizzato" un numero minore di **immigrati** rispetto alle altre regioni d'Italia, è importante notare come tale "regolarizzazione" abbia, di fatto, stravolto la classifica dei gruppi nazionali presenti in Regione.

43. L'analisi della provenienza degli **stranieri** regolari nella regione Veneto relativa al 2003, vede la prevalenza di Marocco, Romania e Albania, già costituenti le comunità più numerose.

44. Per quanto riguarda gli **stranieri** provenienti dai nuovi paesi entrati nell'Unione Europea nel 2004, i più numerosi risultano giungere dalla Polonia, sia a livello regionale che nazionale.

45. Con l'allargamento dell'Unione Europea sono stati sottoscritti accordi transitori con i nuovi paesi membri finalizzati ad evitare il verificarsi di massicci **flussi migratori** in uscita da quelle che sono le aree caratterizzate da una situazione di debolezza del sistema economico.

46. Nel Veneto, l'**afflusso** di lavoratori provenienti dai Paesi che hanno aderito all'Unione Europea nel 2004 è stato, tutto sommato, modesto; certamente, meno importante rispetto a quanto registrato in altre regioni quali, ad esempio, il Lazio, l'Emilia Romagna e la Campania.

47. Dal 2011, peraltro, con la definitiva applicazione delle regole di libera circolazione dei cittadini all'interno degli Stati dell'Unione Europea, è prevedibile un'intensificazione dei **flussi migratori** verso le aree di maggior sviluppo, considerate in grado di offrire migliori opportunità di lavoro, tra le quali va considerato anche il Veneto.

48. Molto forte, invece, è stato ed è tuttora il fenomeno migratorio che trova origine nei paesi ancora in "pre-adesione", quali ad esempio la Romania e la Bulgaria.

49. Gli **immigrati** di nazionalità rumena costituiscono il secondo gruppo nazionale del Veneto (*per numero di presenze*), preceduti solo dai marocchini.

3. GOVERNANCE:

Sintesi concettuale:

-
- I. *L'immigrazione, se ben gestita, è una risorsa per la competitività regionale.*
 - II. *La regione può intervenire nella gestione dei flussi mediante analisi del fabbisogno di manodopera immigrata e sistemi di formazione e preselezione dei lavoratori nei Paesi di origine.*
 - III. *La governance del fenomeno richiede la partecipazione delle associazioni degli immigrati, delle autonomie locali e delle parti sociali.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

50. Minore competitività nel caso di un'inefficiente gestione dell'immigrazione.

51. Sempre nel solco del miglioramento del servizio di avviamento al lavoro degli **extracomunitari** si svilupperanno, sulla base di specifiche intese con gli organi ministeriali, i progetti sperimentali di preselezione e formazione nei **Paesi di origine** (titoli di prelazione di cui all'art. 19 della L.N. 189/2000).
52. Va sicuramente implementato un servizio di avviamento al lavoro degli **extracomunitari** sviluppando progetti sperimentali di preselezione e formazione nei **Paesi di origine**.
53. Sul tema del collegamento tra formazione nei Paesi di provenienza e inserimento lavorativo e sociale la Regione Veneto sta sviluppando, in attuazione di un Accordo di programma con il Ministero del Lavoro, percorsi integrati di accompagnamento dai **Paesi di origine** alle comunità di accoglienza, comprensivi di azioni di incontro domanda-offerta.
54. In particolare la legge 189/2002 offre nuovi spazi all'iniziativa regionale di intervento sui **flussi migratori**, introducendo titoli di prelazione per l'ingresso in Italia di lavoratori stranieri già partecipanti ad attività di istruzione e formazione nei paesi di origine (art. 23 del Testo Unico come sostituito dall'art. 19 della l.n. 189/2002).
55. Il Piano Triennale 2004-2006 e il Programma annuale del 2004 individuano una tappa significativa nella proposta di un modello di rilevazione delle necessità delle imprese e allo stesso tempo della sostenibilità sociale dei **flussi**.
56. La Commissione propone in particolare: (...) prospettive in termini di **emigrazione** (*dai paesi extra-UE*) legale e di circolazione delle persone.
57. Alla rilevazione e valutazione dei fabbisogni di manodopera **immigrata** è deputata la Commissione regionale di concertazione fra le Parti sociali, alla individuazione delle politiche di accompagnamento, di sostenibilità e di integrazione è deputato il Tavolo Unico per **l'Immigrazione**.
58. Presupposti per il successo del modello di rilevazione saranno il funzionamento a regime dell'Osservatorio Regionale Immigrazione in collegamento con l'Osservatorio regionale lavoro e della Rete Informativa per l'Immigrazione, quali strumenti di osservazione e analisi del fenomeno immigratorio e di collegamento territoriale anche alla luce delle iniziative intraprese dalla Commissione Europea per il monitoraggio e l'analisi dei fenomeni dell'immigrazione e asilo (RED).
59. Si tratta di un significativo *know-how* che andrà applicato in forma sempre più strutturata per la realizzazione di un efficiente sistema di gestione (e di previsione) delle quote di immigrazione, anche sotto il profilo della qualità, specializzazione e sostenibilità.
60. La programmazione regionale (Piano Triennale e Programma Annuale) in questo settore è l'esito di un impegnativo processo di concertazione territoriale nelle sedi "dedicate" della Consulta regionale per **l'immigrazione** istituita dalla L.R. 9/1990 all'art. 10, rappresentativa in particolare delle associazioni degli **immigrati** e per gli **immigrati** iscritte al Registro Regionale **Immigrazione** e del Tavolo Unico regionale di coordinamento sull'**immigrazione**, rappresentativo delle parti sociali e del sistema delle autonomie locali, istituito dalla Giunta Regionale nell'anno 2001 con l'approvazione di un protocollo d'intesa finalizzato alla costituzione di un sistema regionale di concertazione e cooperazione territoriale.
61. Le scelte programmatiche privilegiano, sul terreno concreto degli interventi, la conoscenza e l'analisi dell'evoluzione del fenomeno **immigratorio** mediante l'attività dell'Osservatorio Regionale **Immigrazione**, il coordinamento informativo tra enti pubblici e privati mediante la Rete informativa **Immigrazione**, nonché l'incentivazione di alleanze territoriali per la realizzazione di progetti finalizzati all'integrazione della popolazione **immigrata** nel tessuto socio-lavorativo veneto.

4. COOPERAZIONE:

Sintesi concettuale:

-
- I. La cooperazione infraregionale è strategica per la gestione del fenomeno migratorio.*

- II. Attraverso pratiche di cooperazione è possibile perseguire la finalità del co-sviluppo.*
- III. La cooperazione favorisce e facilita lo scambio culturale.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

62. Oltre alla sezione specifica, il PRS richiama la cooperazione come elemento strategico in relazione ad alcune politiche di settore, in particolare, cultura, **immigrazione**, sicurezza e, in campo ambientale, tutela delle acque.
63. In particolare è necessaria la cooperazione infraregionale tra quei livelli dell'amministrazione le cui competenze si intrecciano in vario modo alle questioni **immigratorie**, perseguendo uno stile di coerenza istituzionale di indirizzo e di azione.
64. In tema di immigrazione la cooperazione è cruciale per la promozione di azioni formative nei paesi di origine dei flussi migratori e nel sostegno al rientro degli emigranti nel Veneto.
65. Sviluppare strategie comuni di politiche **migratorie** nell'ambito dello sviluppo regionale. (cooperazione)
66. Possibilità di formazione e qualificazione della componente **migratoria** di ritorno verso i **paesi di origine**.
67. Risorsa economica e fonte di benessere per il sistema di PMI integrato e specializzato che caratterizza molte città rivierasche, per il sistema pesca che unisce le popolazioni dell'Adriatico, per i porti che possono essere vissuti come punti di incontro tra culture ed **etnie** differenti e come luoghi di scambio delle merci. (cooperazione)
68. Risorsa economica e fonte di benessere per il sistema di PMI integrato e specializzato, per le vie di comunicazione che possono essere vissute e interpretate come punti di incontro tra culture ed **etnie** differenti e come luoghi di scambio delle merci, per la qualificazione delle risorse umane. (cooperazione).

5. DEMOGRAFIA:

Sintesi concettuale:

- I. L'afflusso di immigranti compensa i trend demografici negativi legati a bassa natalità e progressivo invecchiamento della popolazione.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

69. La crescita della popolazione veneta è riconducibile più ad un fenomeno **migratorio** che ad un effettivo contributo della natalità: determinanti, infatti, sono i **flussi** in ingresso legati al trasferimento di persone in cerca di lavoro dal Sud Italia nonché **l'immigrazione** di **stranieri** provenienti da nazioni **extracomunitarie** ovvero da paesi appena entrati a far parte dell'Unione Europea.
70. Le regioni che maggiormente sono interessate da questi **flussi** denotano, infatti, gli incrementi più sensibili (aumento della popolazione).
71. Sempre per effetto del fenomeno **migratorio**, la popolazione aumenta con tassi elevati, decisamente superiori sia a quelli medi comunitari che nazionali.
72. Il numero indice calcolato su base 2000=100 evidenzia la sostanziale prosecuzione del trend in atto (crescita della popolazione) e conferma, pertanto, le caratteristiche strutturali del fenomeno

legato al costante **afflusso** di genti provenienti da altri paesi, cui corrisponde anche un incremento del tasso di natalità.

73. Sempre per effetto del fenomeno **migratorio**, la popolazione aumenta con tassi elevati, decisamente superiori sia a quelli medi comunitari che nazionali.

74. Preoccupante, anche se le rilevazioni (*demografiche*) più recenti individuano un'inversione di tendenza riconducibile all'effetto **immigrazione**, è il peso della componente più giovane che assume valori inferiori alla media nazionale e comunitaria.

75. Le mutate caratteristiche delle dinamiche **migratorie** evidenziano, di fatto, la risposta ad un fenomeno che è proprio dell'intera popolazione nazionale e che si manifesta con una richiesta sempre maggiore di servizi alla persona: il progressivo invecchiamento della popolazione.

6. INTEGRAZIONE:

Sintesi concettuale:

- I. *L'immigrato è un soggetto a rischio di esclusione sociale.*
 - II. *L'integrazione deve mirare a normalizzare la condizione dell'immigrato per favorirne la convivenza con la comunità locale.*
-

Fraasi inserite nell'area semantica:

76. Integrazione degli stranieri presenti nel territorio veneto, mediante la promozione di interventi per prevenire il disagio e l'emarginazione.

77. Le partnership di sviluppo (*relative al programma Equal*) sono orientate all'inclusione sociale gli **immigrati** e all'implementazione di azioni formative.

78. Interventi a favore dell'integrazione degli **extracomunitari**.

79. La Regione Veneto, nel settore **immigrazione**, mette in atto azioni volte al superamento delle difficoltà connesse alla condizione di **immigrato** e a favorirne il processo di convivenza all'interno della comunità regionale.

80. Il Piano Triennale 2004-2006 e il Programma annuale 2004 stabiliscono altresì alcune politiche formative al fine di sostenere il processo di integrazione sociale e lavorativa degli **immigrati**, mediante la realizzazione di un'ampia gamma di attività formative di base, il sostegno alla formazione permanente, la strutturazione del sistema della mediazione culturale, l'aggiornamento degli operatori pubblici e privati.

81. Un passaggio importante è sicuramente dato dal riconoscimento con legge regionale della professione del mediatore culturale, figura cardine per agevolare la normalizzazione del fenomeno **immigratorio** in tutte le sue sfaccettature.

7. FORMAZIONE:

Sintesi concettuale:

- I. *La presenza degli immigrati introduce una domanda nuova di servizi formativi.*
-

Frasi inserite nell'area semantica:

82. Le partnership attivate dalle Amministrazioni Provinciali hanno consentito la concreta messa in campo di un universo formativo di grande interesse, articolato in tipologie e percorsi propedeutici collegati alle nuove problematiche sociali indotte dall'**immigrazione**, quali l'insegnamento della lingua, la sicurezza negli ambienti di lavoro, la prima formazione delle assistenti alla persona e infine la formazione dei referenti aziendali.

83. Contribuire a rimuovere gli ostacoli all'accessibilità e alla continuità della formazione, in particolare per le fasce deboli e per gli **immigrati**.

84. Dopodichè è necessario sviluppare delle politiche che intervengano nella sfera extralavorativa, sviluppando e potenziando la rete locale di supporto logistico e di assistenza varia, cercando di rilevare i particolari fabbisogni degli **immigrati**.

85. Le Università presenti nel territorio veneto servono principalmente studenti residenti all'interno della regione stessa, ad eccezione del polo Veronese (26,6% di studenti con residenza extra-regionale), situato in una posizione di confine e perciò in grado di attrarre studenti da: Trentino A.A., Lombardia ed Emilia Romagna; anche gli studenti **stranieri** risultano in netta minoranza, anche per problemi legati al riconoscimento dei titoli.

8. SICUREZZA E CONTROLLO:

Sintesi concettuale:

-
- I. *Esiste una serie di aspetti criminali correlati ai fenomeni migratori.*
 - II. *La collaborazione dei Paesi di provenienza è importante per realizzare controlli e prevenzione.*
-

Frasi inserite nell'area semantica:

86. L'attenzione è richiamata alla netta distinzione tra i fenomeni **migratori** in sé e gli aspetti criminali o di disordine urbano che vi sono correlati, attraverso la focalizzazione sulle azioni preventive presso i **paesi d'origine**.

87. Non vanno nemmeno dimenticate le politiche **migratorie** e di sicurezza dei confini esterni che possono essere incisive se e solo se pensate in una logica allargata, considerando l'Adriatico come un bene comune da tutelare e salvaguardare con regole certe e condivise.

88. Tra queste misure (per la lotta al lavoro irregolare) rientrano i crediti d'imposta per l'occupazione, la sanatoria per gli **immigrati** e le agevolazioni alle ristrutturazioni edilizie.

NOTE: 3 – Fonte: (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/regionali/Veneto_DSRP.pdf) Dipartimento per le Politiche di Sviluppo presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Documenti Strategici Regionali: Contributo al Quadro di Riferimento Nazionale per la Programmazione dei Fondi Strutturali 2007/2013 – Gennaio 2006. **4 – Parole chiave ricercate nel testo:** -Migr-, Fluss- (Migratori), Stran-, -Etn-, Extra- (Comunitari), comunitar- (Non), Terz- (Paesi), Via di Sviluppo, PVS, Origine (Paesi di). Ricerca semplice tramite Adobe Reader.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA: **Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, Allegato 1.⁵**

ANALISI QUANTITATIVA:

Indicatori statistici:

- A: Totale pagine del testo: 19.
- B: Totale parole chiave⁶ presenti nel testo: 7.
- C: Totale frasi contenenti almeno una parola chiave: 6.
- D: Numero medio per pagina di parole chiave presenti in ogni pagina (B/A): 0.3684.
- E: Numero medio per pagina di frasi contenenti almeno una parola chiave (C/A): 0.3158.
- F: Frequenza delle parole chiave espressa in numero di pagine (A/B): 2.7143.
- G: Numero parole chiave per ogni frase che ne contiene almeno una (B/C): 1.1667.

Aree semantiche: (numero di frasi per area ed incidenza percentuale sul totale)

- 1. Pari opportunità: 03 frasi (50.00%). 1. -Migr-: 05 parole (71.43%)
- 2. Lavoro: 02 frasi (33.33%). 2. -Etn-: 02 parole (28.57%)
- 3. Emigrazione: 01 frasi (16.67%).

ANALISI QUALITATIVA:

1. PARI OPPORTUNITA':

Sintesi concettuale:

-
- I. Gli immigrati appartengono ad una categoria di persone bisognose.*
 - II. Per prevenire ogni discriminazione occorre un sostegno specifico per gli immigrati.*
-

Frase inserite nell'area semantica:

- 1. In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli **immigrati**, i giovani e le donne.
- 2. Nei limiti del possibile, dovrebbe essere reso disponibile un sostegno specifico a determinate categorie di imprese (ad esempio, le start-up o le imprese trasferite di recente) o di imprenditori (ad esempio, giovani, donne, lavoratori anziani o persone appartenenti a minoranze **etiche**).
- 3. In quarto luogo, gli Stati membri dovrebbero adottare i provvedimenti adeguati per prevenire ogni discriminazione basata su sesso, razza o **origine etnica**, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale nelle varie fasi di esecuzione dei Fondi.

2. MERCATO DEL LAVORO:

Sintesi concettuale:

- I. Una corretta gestione delle migrazioni economiche consente di colmare le esigenze del mercato del lavoro.*
-

Frase inserite nell'area semantica:

1. Dovrebbero essere in grado di aiutare a prevedere sia le penurie e le strozzature sul mercato del lavoro sia le esigenze professionali e le competenze richieste, con un conseguente miglioramento della gestione delle **migrazioni** economiche.
2. All'adozione di misure specifiche per agevolare l'accesso dei **migranti** al mercato del lavoro e la loro integrazione sociale attraverso la formazione e il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero, un orientamento personalizzato, la formazione linguistica, un adeguato sostegno all'imprenditorialità, azioni volte a informare i datori di lavoro e i lavoratori **migranti** dei rispettivi diritti e doveri e il rafforzamento dell'applicazione delle norme antidiscriminazione.

3. EMIGRAZIONE:

Sintesi concettuale:

- I. Lo sviluppo è un rimedio contro l'emigrazione.*
-

Frase inserite nell'area semantica:

6. Ciò comprende sforzi per fornire un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale, al fine di attirare imprese e personale qualificato e di limitare l'**emigrazione**.

NOTE: 5 – **Fonte:** ([http://db.formez.it/FontiNor.nsf/dd2bb37b9d02c79bc1256f8c0044767f/AF69B54923052A4FC12572020051391C/\\$file/I_29120061021it00110032.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/dd2bb37b9d02c79bc1256f8c0044767f/AF69B54923052A4FC12572020051391C/$file/I_29120061021it00110032.pdf)) **6 – Parole chiave ricercate nel testo:** -Migr-, Fluss- (Migratori), Stran-, -Etn-, Extra- (Comunitari), comunitar- (Non), Terz- (Paesi), Via di Sviluppo, PVS, Origine (Paesi di). Ricerca semplice tramite Adobe Reader.

Allegato II

Griglia delle interviste.

Le interviste realizzate sono in tutto 15, il periodo di somministrazione va dall'aprile 2007 a giugno 2007. In Trentino sono state effettuate 8 interviste, 7 sono, invece, i colloqui tenutisi in Veneto. Disaggregando per genere, i colloqui si sono svolti con 6 femmine e 9 maschi. Ringrazio sentitamente tutti coloro i quali hanno voluto contribuire a questa ricerca.

num.	attore privilegiato	data colloquio	modalità
1	Dirigente Veneto Lavoro	1, 5 giugno 2007	faccia a faccia
2	Collaboratore Veneto Lavoro	23 maggio 2007, 5 giugno 2007	faccia a faccia
3	Responsabile C.P.I. Padova	4 giugno 2007	faccia a faccia
4	Funzionario ufficio FSE della Provincia Autonoma di Trento	31 maggio 2007	email
5	Funzionario Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento	29 maggio 2007	telefono
6	Ricercatore ITC-IRST	17 maggio 2007	faccia a faccia
7	Dirigente Cinformi	11 maggio 2007	faccia a faccia
8	Dirigente ufficio fondi strutturali della Provincia Autonoma di Trento	18, 19 maggio 2007	faccia a faccia ed email
9	Funzionario ufficio fondi strutturali della Provincia Autonoma di Trento	10 maggio 2007	faccia a faccia
10	Collaboratore Cinformi	11 maggio 2007	faccia a faccia
11	Collaboratore di Veneto Lavoro	29 maggio 2007	faccia a faccia
12	Dirigente ufficio Programmazione della Regione del Veneto	30 aprile 2007	faccia a faccia
13	Collaboratore Veneto Lavoro	5 giugno 2007	faccia a faccia
14	Collaboratore Caritas – Fondazione Astalli Trento	28 aprile 2007	faccia a faccia
15	Funzionario ufficio Cooperazione Territoriale della Regione del Veneto	30 aprile 2007	faccia a faccia

Bibliografia

- AA.VV. (1996) *Feasibility Study for a European Migration Observatory. Final Report*, EU Commission, Bruxelles.
- AA.VV. (2003) *Immigrazione e flussi finanziari*, Egea, Milano.
- AA.VV. (2003) *The causes and dynamics of social exclusion among immigrants in Europe. Analysis of three cases: Denmark, Italy and Spain*, Stampa Natura e Solidarietà, Varese.
- AA.VV. (2006) *Delocalizzare in Europa dell'Est, il caso della Romania*, Collana Iscos-Cisl, Roma.
- Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento (2006) *XXI Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento*, Osservatorio del mercato del lavoro, Trento.
- Ajello, A., Cuevas, A., Federico, F., Mendes, M.J., (2005) *La rete per l'inserimento lavorativo degli immigrati: i modelli SPINN*, Quaderni SPINN, n.14, Roma.
- Alietti, A., Padovan, D. (2000) *Sociologia del razzismo*, Carocci, Roma.
- Alietti, A., Padovan, D. (2005, a cura di) *Metamorfosi del razzismo. Antologia di testi su distanza sociale, pregiudizio e discriminazione*, Franco Angeli, collana Politiche Migratorie, Milano.
- Allum, P. (1988) *Cultura o opinioni? Su alcuni dubbi epistemologici*, in "Il Politico", 2, pp.261-268.
- Appadurai, A. (1990) *Disjuncture and difference in the global cultural economy*, in "Public Culture", n.2, pp. 1-24.

- Appadurai, A. (1996) *Modernity at Large: cultural dimensions of globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Appadurai, A. (2005) *Sicuri da morire. Globalizzazione e Violenza*, Meltemi, Roma.
- Appadurai, A. (2006), *Fear of small numbers: an essay on the geography of anger*, Duke University Press, Durham.
- Augé, M. (1992) *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil, Paris.
- Baudrillard, J. (1984) *Lo scambio simbolico e la morte*, Feltrinelli, Milano.
- Bauman, Z. (1998) *Globalization. The human consequences*, Polity Press Blackwell, Cambridge-Oxford.
- Bade, K.L. (2000) *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Barbagli, M. (2002) *Immigrazione e Reati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Bertazzon, L. (2006, a cura di) *Lavoratori Extracomunitari in Veneto. Un Quadro Aggiornato*, Veneto Lavoro - Osservatorio e Ricerca, Venezia.
- Black, R., Koser, K., Walsh, M. (1997) *Condition for the return of displaced persons from the European Union. Final Report*, EU Commission, Bruxelles.
- Bocchi, G., Ceruti, M. (2004) *Border issues in the history of Europe*, in Messina, P. (a cura di), "EU enlargement. Borders, boundaries and constraints", CLEUP, Padova.
- Bolaffi, G. (2001) *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Einaudi, Milano.
- Bonomi, A. (2005, a cura di) *Lavoro e lavori nella progettazione integrata territoriale. Rapporto intermedio*, Progetto SPINN – Italia Lavoro, Roma.
- Borghini, V. (2002) *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.

- Bossás, S., Jacobsson, K. (2004) *The open method of coordination and new governance patterns in the EU*, in "Journal of European Public Policy", vol. 11:2, pp. 185-208.
- Bowlby, J. (1969), *Attachment and Loss, vol 1 Attachment.*, Basic Books, New York, nuova edizione del 1982.
- Börzel, T.A. (1999) *Toward convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 37.
- Börzel, T.A. (2001) *Pace setting, foot-dragging and fence-sitting, Member States responses to Europeanization*, Queen's University, Belfast.
- Buonfino, A. (2004) *Politics, discourse and immigration as a security concern in the EU: a tale of two nations, Italy and Britain* presentato al workshop "Who makes immigration policy? Comparative perspectives in a post 9/11 world", Uppsala.
- Campobasso, C. (2006) *I lavoratori immigrati nell'UE e in Italia: politiche e prospettive in Est-Ovest*, in "Rivista di studi sull'integrazione europea", ISDEE, Trieste.
- Caponio, T. (2003, a cura di) *Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti*, paper presentato alla conferenza "Partenariato interregionale e politiche migratorie", Bari.
- Caponio, T. (2006) *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna.
- Caporaso, J.A., Jupille, J. (2001) *The Europeanization of gender equality policy and domestic structural change*, in Green Cowles, M., Caporaso, J.A., Risse, T. (a cura di), "Transforming Europe: Europeanization and domestic change", Cornell University Press, Ithaca.
- Caritas/Migrantes (2004, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2004*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma.

- Caritas/Migrantes (2005, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma.
- Caritas/Migrantes (2006, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Centro Studi e Ricerche Idos, Roma.
- Carrera, S. (2006) *A typology of different integration programmes in the EU*, European Parliament, Briefing Paper.
- Caviedes, A. (2004) *The open method of coordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?*, in "Journal of European Public Policy", vol. 11:2, pp. 289-310.
- Cellamare, G. (2006) *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino.
- CENSIS, (2005, a cura di) *Rapporto annuale 2005*, www.censis.it.
- Centro Studi Confindustria (2006, a cura di) *Note Economiche*, aprile 2006.
- CeSPI (2004, a cura di) *Rimesse, risparmio e credito: le iniziative in atto e le prospettive di crescita*, in "Banche italiane e clientela immigrata", Bancaria Editrice, Roma.
- Cholewinski, R. (2005) *Migrants as Minorities: Integration and Inclusion in the Enlarged European Union*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 43, 4, pp. 695-716.
- Ciliberto, D. (2005) *Flessibilità del mercato del lavoro – rigidità dei permessi di soggiorno: la condizione giuridica del lavoratore straniero*, Tesi di Laurea, Università di Firenze.
- Cinformi (2006, a cura di), *Quinto Rapporto Annuale sull'Immigrazione in Trentino*, Trento.
- Cole A., Drake H. (2000) *The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaptation*, in "Journal of European Public Policy", vol. 7, pp. 26-43.
- Colombo, A., Sciortino, G. (2004) *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

- Conato, D. (2005) *Cooperazione decentrata e migrazioni internazionali. Primi orientamenti operativi per i Comuni Italiani*, CeSPI e ANCI, Torino.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2006) *Osservazioni e proposte sulle politiche per l'immigrazione*, Assemblea 19 luglio 2006.
- Corposanto, C., Barano, C. (2005) *Storie di vita e rimpatrio di donne trafficate*, in "Progetto WEST", Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Cruz Roja Española (2005, a cura di) *Rural In. Rural towns affected by depopulation and new foreign settlers*, progetto "Rural In".
- De Bortoli, F. (2006, a cura di), *Stranieri e lavoro*, Il Sole 24 Ore, 18 dicembre.
- Dehousse, R. (2002) *The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?*, presentato alla conferenza "The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges", Bordeaux.
- Delai, N. (2004, a cura di) *Capitalizzare la formazione implicita in azienda*, Franco Angeli, Milano.
- Diamanti, I., Bordignon, F. (2005, a cura di) *Immigrazione e cittadinanza in Europa*, in "Quaderni Fondazione Nord-Est", Collana Osservatori, n. 21.
- Diamanti, I., Riccamboni, G. (1992) *La parabola del voto bianco*, Neri Pozza, Vicenza.
- Di Gregorio, L. (2000) *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione?*, paper presentato al convegno SISP, Napoli 28-29 settembre.
- Donadel, C., Martini, R. (2005) *La prostituzione invisibile*, in "Progetto WEST", Morandi Fusignano, Ravenna.
- Dörr, S., Thomas, F. (1997), *Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature in*

Germany, France, Great Britain and the Netherlands, in "European Journal of Political Research", no. 31, pp. 401-426.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2005, a cura di) *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*, www.eurofound.eu.int.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007, a cura di) *Local integration policies for migrants in Europe*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.

European Network Against Racism (2005, a cura di) *Mobility in Europe*, analisi della ricerca di Eurobarometro sulla mobilità e il lavoro.

European Network Against Racism (2006, a cura di) *ENAR preliminary remarks on A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, Marzo 2006.

EU Commission (2004, a cura di) *Guida alla cooperazione transnazionale*, Programma Equal, Bruxelles.

EU Commission (2006, a cura di) *The demographic future of Europe from challenge to opportunity*, EU Commission, Bruxelles.

Fabbrini S. (2003, a cura di) *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma.

Faini, R. (2003) *Development, trade and migration* in Università degli studi di Roma La Sapienza, Dipartimento di Scienze Economiche (a cura di) "Il commercio con l'estero e la collocazione internazionale dell'economia italiana", Banca d'Italia, Roma.

Featherstone, K., Radaelli C.M. (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.

- Ferrari, E. (2006, a cura di) *Gli stranieri residenti in Provincia di Trento al 31 dicembre 2005*, Provincia Autonoma di Trento, Servizio Statistica, Trento.
- Ferro, A. (2002) *Fattori di malattia, fattori di guarigione*, Raffaello Cortina, Milano.
- Frattini, F. (2006) *Il ruolo centrale dell'Europa nella politica dell'immigrazione*, Speech/06/596, Lavori Seminario Aspen, Venezia.
- Gallya, L., Messina, A.M. (2005) *The limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 43, 4, pp. 851-875, Oxford.
- Geddes, A. (2004) *Lobbying for migrant inclusion in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", Taylor & Francis, London.
- Geddes, A., Niessen, J. (2004) *European Civic Citizenship and inclusion Index*, British Council.
- Gelauff, G.M.M., Lejour, A.M. (2006) *The new Lisbon Strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets*, in "Industrial Policy and Economic Reforms Papers", no. 1, European Commission, Bruxelles.
- Giuliani, M. (2000) *Europeizzazione e fit istituzionale. Un'analisi comparata*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Napoli 28-29 settembre.
- Giuliani, M. (2004) *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, URGE Working Paper 4/2004, Torino.
- Gourevitch, P.A (1978) *The second image reversed: the international sources of domestic politics*, in "International Organization", vol. 32, 4, pp. 881-912.
- Gray, E., Statham, P. (2005) *Becoming European? British Pro-Migrant NOGs and the European Union*, in "European Political Communication", -Issue 9/05, Leeds.

- Graziano, P. (2004) *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Green-Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (2001) *Europeanization and domestic political change*, Cornell University Press, New York.
- Greimas, A.J. (2000) *Semantica strutturale*, Meltemi, Roma.
- Grillo, R., (2005) *Immigration and national identity in Europe*, in Grasseni, C. (a cura di) "Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità", Quaderni del CE.R.CO., n. 2, Guaraldi, Rimini, pp. 97-120.
- Harris, N. (2003) *Unlocking the Fortress: Managing Economic Migration in Europe*, in "European Policy Centre", issue 10: "Charting new paths for Europe at home and abroad".
- Hay, C., Watson, D., Wincott, D. (1999) *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*, ESRC, Birmingham.
- Heller, Á., Ferenc, F. (1992) *La condizione politica postmoderna*, Marietti, Milano.
- Huntington, S. (1993) *The clash of civilizations*, in "Foreign Affairs", 72(3), pp. 22-49.
- ISFOL, (2003, a cura di) *Modelli ed esperienze di integrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- ISFOL (2005, a cura di) *Certificazione delle competenze e life long learning*, in "I libri del FSE", Roma.
- International Organization for Migration (2003) *World Migration Report*, <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>.
- Iurcovich, L. (2006) *L'approccio cognitivo: un metodo per chi interpreta lo sviluppo locale*, Litorale, Roma.

- Jabbar, A.A. (2005) *Politiche di inclusione e riconoscimento. Immigrati e musulmani*, presentazione a Caritas/Migrantes 2005 (a cura di) "Dossier Statistico Immigrazione", Roma.
- Jandl, M. (2006) *Innovative concepts for alternative migration policies*, presentato al Workshop ICMPD/IMISCOE, Vienna.
- Jones, H.C., Polo, P. (2005) *Beyond the common basic principles on integration: the next step*, in "European Policy Centre", Issue Paper 27.
- Joerges, C. (2005) *Europeizzazione come processo: tensioni tra la logica dell'integrazione e la logica della codificazione*, in Roppo, V. (a cura di), "An European Civil Code? Perspectives and Problems", Giuffrè, Milano.
- Kessler, A., Freeman, G.P. (2005) *Public Opinion in the EU on Immigration from Outside the Community*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 43, 4, pp. 825-850, Oxford.
- Kohler-Koch, B. (1997) *Catching up with change. The transformation of governance in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", vol. 3, 3, pp. 359-380.
- Landrech, R. (1994) *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the case of France*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 32, pp. 69-87, Oxford.
- Larat, F. (2003) *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, paper presentato al convegno "The role of regions in the new European governance", Barcellona.
- Lawton, T.C. (1999) *Governing the skies: Conditions for the Europeanization of airline policy*, in "Journal of Public Policy", vol. 19, 1, pp. 91-112.
- Livi Bacci, M. (2004) *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino.

- Loche, M. A. (2007) *Priorità strategiche del Programma Operativo FESR 2207-2013*, in "Euro.P.A.", n.4, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Lonardi, N. (2005) *Il progetto 'giramondo' nel Comune di Condino. Studio di valutazione su e efficacia e ricaduta sociale*, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Lucas, R.B. (2005) *International migration to the high-income countries: some consequences for economic development in the sending countries*, in Bourguignon, F., Pleskovic, B., Sapir, A., "Are we on track to achieve the Millennium development goals?", World Bank and Oxford University Press, pp. 127-181.
- Manca, L. (2003) *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1992) *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1997) *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Mastropaolo, A. (2005) *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mayntz, R. (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, in "Revista del CLAD Reforma y Democracia", no. 21, Caracas.
- McWilliams, N. (1999) *Diagnosi psicoanalitica. Struttura della personalità e processo clinico*, Astrolabio, Roma.
- Melotti, U. (2004) *Migrazioni internazionali, globalizzazione e culture politiche*, Mondadori, Milano.
- Messina, P. (2001) *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, UTET, Torino.
- Messina, P. (2003, a cura di) *Sistemi locali e spazio europeo*, Carocci, Roma.
- Messina, P. (2005) *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", 1, pp.

107-134.

- Messina, P. (2006) *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in Grasseni, C., (a cura di) "Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità", Quaderni del CE.R.CO., n. 2, Guaraldi, Rimini, pp. 97-120.
- Messina, P., Marella, A., (2006, a cura di) *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, CLEUP, Padova.
- Messina, P., Busatto, C. (2006) *L'impatto dell'eupeizzazione sul rendimento istituzionale e sui modi di regolazione delle Regioni italiane: il caso del veneto*, paper presentato al convegno annuale SISP, Bologna 12-14 settembre.
- Montanari, A., Ungaro, D. (2002, a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Morin, E. (1973) *Le paradigme perdu: la nature humaine*, Seuil, Parigi.
- Morin, E., Le Moigne, J.L. (1999) *L'intelligence de la complexité*, L'Harmattan, Parigi.
- Morlino, L. (1999) *Europeanization and representation in two Europes. Local institutions and national parties*, paper presentato alla conferenza "Multi-Party Systems: Europeanization and the Reshaping of National Political Representation", Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Morlino, L., Fargion, V., Profeti S. (2006, a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Napoletano, E.M. (2006) *Migranti e marketing: si sono accesi i riflettori*, Eurisko, Osservatorio Welcomebank, Milano.
- Nascimbene, B., (1995, a cura di), *Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano.

- Niessen, J., Schiebel, Y. (2003) *Anchoring immigration in Europe's social and economic debates*, in "European Policy Centre", issue 10: "Charting new paths for Europe at home and abroad".
- Niessen, J. (2005) *Migration governance and the Lisbon agenda*, in "European Policy Centre", issue 14: "Towards European Area of Freedom, Security and Justice?".
- OCSE (2002, a cura di) *International Migration Report 2002*, OECD Publishing, Parigi.
- OCSE (2003, a cura di), *From immigration to integration. Local solutions to a global challenge*, OECD Publishing, Parigi.
- OCSE (2004, a cura di) *International Migration Report 2004*, OECD Publishing, Parigi.
- Oezdemir, C. (2005) *Waking up to the integration challenge*, in "European Policy Centre", issue 12: "Towards European Area of Freedom, Security and Justice?"
- Olsen, J.P. (2002) *The many faces of Europeization*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 40, 5, pp. 921-952, Oxford.
- ONC-CNEL (2004, a cura di), *Rapporto sugli Indici di Inserimento Territoriale, Terzo Rapporto*, collana Documenti, no. 44.
- Osservatorio Regionale Veneto sull'Immigrazione (2005) *Rapporto 2005 dell'Immigrazione in Veneto*, Venezia.
- Pastore, F. (2001) *La politica dell'immigrazione*, in Bruni, F., Ronzitti, N., "L'Italia e la politica internazionale", Il Mulino, Bologna.
- Pastore, F. (2003) *Regioni e governance migratoria. Il ruolo degli enti sub-nazionali tra integrazione e co-sviluppo*, paper presentato alla conferenza "Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie", Bari.
- Pastore, F. (2004) *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Laterza, Roma-Bari.

- Pastore, F., Sciortino, G. (2004) Immigration and European immigration policy. Myths and realities in Apap, J. (a cura di) "Justice home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement", Cheltenham, Elgar, pp. 191-209.
- Pastore, F. (2007) *La politica migratoria italiana a una svolta. Ostacoli immediati e dilemmi strategici*, CeSPI, Torino.
- Piperno, F., Reina, E. (2005) *Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali*, in "Programma MigraCtion 2004-2005", CeSPI, Torino.
- Priore M. J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labour in Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, R., Leonardi, R., Nanetti, R. (1985) *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bologna.
- Putnam, R. (2003) *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Radaelli, C.M. (2000) *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in "European Integration online Papers", vol. 4, 8.
- Radaelli, C.M. (2003) *The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Rifkin, J. (2004) *Il Sogno Europeo*, Mondadori, Milano.
- Rivera, A. (2003) *Estranei e Nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DriveApprodi, Roma.
- Rometsch, D., Wessels, W., (1996, a cura di) *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?*, Manchester University Press, Manchester.
- Rymkevich, O. (2001) *Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello UE*, su <http://www.stranieriinitalia.it>

- Sacchi, S. (2006) *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, URGE Working Paper 8, Torino.
- Sasse, G., Thielemann, E. (2005) *A research agenda for the study of migrants and minorities in Europe*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 43, 4, pp. 655-671, Oxford.
- Sciarrone, R., Santi R. (2000) *Immigrazione e lavoro: i punti di vista delle Associazioni territoriali degli industriali*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Sokolowski, R. (2000) *Introduction to Phenomenology*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sweet, A.S., Sandholtz, W., Fligstein, N. (2001) *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Tholen, B. (2004) *The Europeanization of migration policy – the normative issues*, ECPR Joint Session Workshop 16, Uppsala.
- Tridico, P. (2006) *La Strategia dell'Occupazione in Europa e in Italia: un approccio istituzionalista*, in "Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale", n. 16, gennaio-aprile, Franco Angeli, Milano.
- Trigilia, C. (1986) *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.
- Tsoukalis, L. (2003) *What kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford.
- Tuzzi, A. (2003) *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*, Carocci, Milano.
- United Nations, Economical and Social Department (2006) *World Migrant Stock: the 2005 Revision Population Database*, New York.
- United Nations (2006) *Demographic Yearbook Special Census Topics*, New York.

- Vertovec, S (2006a) *The emergence of super-diversity in Britain*, Working Paper n. 25, Oxford University Press, Oxford.
- Vertovec, S (2006b) *The Challenges of Super-diversity*, Oxford University Press, Oxford.
- Veca, S. (1990) *Cittadinanza*, Feltrinelli, Milano.
- Vicentini, A. (2001) *Laboratorio Veneto*, Fondazione Carazzin, Venezia.
- Wallace, H. (2000) *Europeanisation and globalisation: Complementary or contradictory trends?*, in "New Political Economy", vol. 5, 3, pp. 369-382.
- Wallace, H. e Young, A. R. (1997, a cura di) *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Weber, M. (1905) *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, ed. italiana 1945, Sansoni, Firenze.
- Wertheimer, M. (1959) *Productive Thinking*, Harper, New York.
- Wets, J. (2004) *Migration and development: myths and facts*, in "European Policy Centre", issue paper no. 11.
- World Bank (2005, a cura di) *Global Economic Prospects 2005*, Washington.
- World Bank (2006, a cura di) *Global Economic Prospects 2006*, Washington.
- Zanelli, A. (2002) *Profili di diritto dell'Unione Europea: storia, istituzioni, aspetti giuridici dell'integrazione europea*, Rubbettino, Catanzaro.
- Zincone, G. (2001) *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Zincone, G., Di Gregorio, L. (2002) *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo eclettico*, paper presentato al

convegno triennale dell'Associazione Italiana di Sociologia, Università della Calabria.

Zincone, G., Caponio, T. (2005) *The multilevel governance of migration. State of the art report Cluster C9* per IMISCOE, Amsterdam.

Zincone, G. (2006) *Italian immigrants and immigration policy-making: structures, actors and practices*, IMISCOE Working Paper, Amsterdam.

Zoletto, D. (2007) *Stranieri in classe*, Raffaello Cortina, Milano.

Zupi, M. (2005) *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, OICS – CESPI, Roma.