I libri del Fondo sociale europeo

UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

CONTRIBUTI PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

ISFOL

I libri del Fondo sociale europeo

ISSN 1590-0002

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è stato istituito con D.P.R. n. 478 del 30 giugno 1973, e riconosciuto Ente di ricerca con Decreto legislativo n. 419 del 29 ottobre 1999, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali. L'Istituto opera in base allo Statuto approvato con D.P.C.M. 19 marzo 2003, nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale ed allo sviluppo locale. L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza tecnica. Fornisce un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, ad altri Ministeri, alle Regioni e Province Autonome, agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Svolge incarichi che gli vengono attribuiti dal Parlamento e fa parte del Sistema Statistico Nazionale. Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme - Programma Settoriale Leonardo da Vinci.

Dove siamo
Via G.B. Morgagni, 33
00161 Roma
Tel. + 39 06445901

Riferimenti
Web: www.isfol.it
Presidente: Sergio Trevisanato
Direttore Generale: Giovanni Principe

La Collana
I libri del Fondo sociale europeo
raccoglie i risultati tecnico-scientifici conseguiti nell'ambito del Piano di attività ISFOL per la programmazione di FSE 2000-2006 "Progetti operativi: Azioni per l'attuazione del Programma Operativo Nazionale Ob. 3 Azioni di sistema" e del Programma Operativo Nazionale Ob. 1 "Assistenza tecnica e azioni di sistema".

La Collana
I libri del Fondo sociale europeo
è curata da *Isabella Pitoni* **responsabile Ufficio Comunicazione Istituzionale Isfol.**

I libri del Fondo sociale europeo

UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

ISFOL

CONTRIBUTI PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Il volume contiene evidenze e dati derivanti da attività di ricerca realizzate negli anni 2006-08 dall'Area Politiche sociali e pari opportunità dell'Isfol nell'ambito dei piani di attività a valere sulle risorse FSE PON Ob.3 Misura B.1 messe a disposizione dalla DG Volontariato, Associazionismo e Formazioni sociali del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali.

Le ricerche in questione sono state coordinate da *Antonello Scialdone* e realizzate in collaborazione con:
ANCI, Roma
CONSORZIO MIPA, Roma
DIES-UNIVERSITA' LA SAPIENZA, Roma
FONDAZIONE ROSSELLI, Torino
SOLUZIONI, Roma.

Sono autori del volume:
Antonello Scialdone (Prefazione e par. 4.3)
Laura Franceschetti (cap. 1)
Chiara Agostini (cap. 2)
Emilio Reyneri (paragrafi 3.1, 3.3 e 3.4)
Simona Testana (par. 3.2)
Mauro Salvatore (paragrafi 4.1, 4.2, 4.4 e 4.5)
Tiziana Cardinale e *Simona Testana* (par. 4.6)
Anna Maria Laganà (par. 5.1)
Daniela Di Capua e *Stefania Maselli* (par. 5.2).

Il volume è a cura di *Antonello Scialdone*.

Editing del testo: *Anita Giordani.*

Si ringrazia il Prefetto *Mario Morcone*, Capo Dipartimento Libertà civili ed Immigrazione del Ministero dell'Interno, per l'autorevole contributo al Seminario Isfol "Da invisibili ad integrati. Ragionamenti sull'inclusione dei migranti" (Rimini - 29 marzo 2007), nel corso del quale sono state presentate e discusse parte delle ricerche qui richiamate.

Coordinamento editoriale della collana
I libri del Fondo sociale europeo:
Piero Buccione, Valeria Cioccolo
e *Silvia Mussolin*.

INDICE

Prefazione **7**

CAPITOLO 1
Il governo dei fenomeni migratori in ambito europeo **11**
1.1 Dopo l'allargamento ad est **11**
1.2 Le iniziative comunitarie tra principio di *burden–sharing* e prerogative dei governi nazionali **23**
1.3 L'entità degli ingressi **29**
1.4 Nuovi scenari **36**
1.5 Il ruolo dei contesti regionali **41**

CAPITOLO 2
Un confronto tra le strategie di due Paesi UE **49**
2.1 Flussi e regolazione degli ingressi in Irlanda e Spagna **49**
2.2 Gli assetti istituzionali **59**
2.3 Caratteristiche del mercato del lavoro **63**
2.4 Interventi finalizzati all'inclusione **70**

CAPITOLO 3
Un quadro della situazione nazionale **77**
3.1 Italia multi-etnica **77**
3.2 Una comparazione fra dati recenti sulle presenze straniere **82**
3.3 Quale occupazione? **90**
3.4 Al margine. Economia sommersa, condizioni retributive, accesso al welfare **97**

CAPITOLO 4
Politiche migratorie e competenze regionali **101**
4.1 La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione **101**
4.2 Le competenze individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998 **108**
4.3 Uno sguardo d'insieme alla legislazione regionale sull'immigrazione **119**

4.4 L'adeguamento al Testo Unico e il caso dell'Emilia Romagna **128**
4.5 Le normative successive (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria) **135**
4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati:prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali **142**

CAPITOLO 5
Opportunità per l'integrazione: approfondimenti sui sistemi di offerta **149**

5.1 Iniziative per i migranti cofinanziate dal FSE. Una lettura di avvisi e bandi relativi alla Misura B1 dei POR 2000-2006 149
5.2 Gli enti locali e le reti di servizi: alcune pratiche di successo dal progetto IntegRARsi 149

Riferimenti bibliografici **159**

PREFAZIONE

Regere fines significa alla lettera «tracciare le frontiere in linea retta». È l'operazione che compie il grande sacerdote per la costruzione di un tempio o di una città e che consiste nell'indicare sul terreno lo spazio consacrato. Operazione di cui è evidente il carattere magico: si tratta di delimitare l'interno e l'esterno, il regno del sacro e il regno del profano, il territorio nazionale e il territorio straniero. Questo tracciato è fatto dal personaggio investito del massimo potere, il *rex*. In *rex* bisogna vedere non tanto il sovrano quanto colui che traccia la linea, la via da seguire che incarna nello stesso tempo ciò che è retto[…]. La sua missione non è di comandare, ma di fissare delle regole, di determinare ciò che è in senso proprio, «retto».

E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*

– Abbiamo perso l'amico, si dice in questo secolo.
– No, il nemico, dice una voce, sul finire di questo stesso secolo.
Ed entrambi parlano del politico, ecco quel che vorremmo ricordare.

J. DERRIDA, *Politiche dell'amicizia*

La scena politica e sociale europea è dominata ormai stabilmente dalla questione dell'immigrazione. Non casualmente il periodo di presidenza francese dell'UE, che coincide con il secondo semestre del 2008, si è aperto con la proposta di un patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo, che ha l'ambizione di utilizzare la leva della stretta collaborazione fra gli Stati per procedere ad un significativo avanzamento delle prospettive di presidio dei fenomeni migratori.

Uno degli obiettivi fondamentali del disegno avanzato dal Presidente Sarkozy è regolamentare al meglio i processi di mobilità, inserendo il concetto-chiave di un'immigrazione scelta e non più subita: nei testi finora circolati a sostegno della propo-

sta si contemplano il miglioramento dei controlli alle frontiere, il rimpatrio degli immigrati illegali, l'instaurazione di un regime comune di asilo e la promozione dello sviluppo. Nello specifico le cinque principali linee guida del patto sono:

– organizzazione dell'immigrazione legale in funzione dei bisogni del mercato del lavoro e delle capacità di accoglienza;
– lotta contro l'immigrazione irregolare ed organizzazione delle modalità del suo allontanamento dal territorio Ue;
– "migliore protezione dell'Europa" ed efficienza dei controlli frontalieri;
– costruzione di un'"Europa dell'asilo";
– costruzione di un partenariato con i paesi d'origine dell'immigrazione.

Sullo sfondo resta l'obiettivo di procedere verso una progressiva armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali, ma di fatto tramite gli sviluppi del Patto si approssimerebbe la creazione di "uno spazio comune di libera circolazione", in cui ogni Stato membro dovrà tenere conto delle politiche d'asilo e d'immigrazione degli altri Paesi. La proposta non parrebbe invasiva rispetto alle prerogative dei governi nazionali: apparentemente nessun approccio comune viene prescritto in termini sostantivi, se non per quanto riguarda, per taluni versi, la repressione dell'immigrazione irregolare ed il controllo delle frontiere europee.

Questo richiamo al contesto comunitario sembra utile, perché da un canto segnala la rilevanza assoluta del tema, che trascende i confini nazionali; dall'altro suggerisce la necessità di una piena assunzione di responsabilità da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti. Per il primo aspetto si deve ricordare che, secondo un giudizio diffuso, la Commissione Barroso nell'ultimo biennio ha fatto registrare un forte avanzamento dell'agenda (in particolare per l'efficace gestione del dossier su migranti e sicurezza, da parte dell'allora vice-presidente Frattini). Quanto al secondo punto, si dovrà aggiungere esplicitamente che il tema dell'immigrazione non è davvero tra quelli che consentono rinvii o elusioni di responsabilità. L'attenzione dell'opinione pubblica per questi fenomeni è salita nuovamente in Italia, in questi ultimi mesi. Sull'onda emotiva suscitata da fatti di cronaca recenti, sulla scia dei periodici sbarchi dei clandestini sulle coste meridionali e di quanto avviene nella vasta provincia del nostro Paese si ripropongono questioni mai definitivamente risolte (qualcuno ha scritto che quasi per definizione si tratta di mettere a fuoco un bersaglio in continuo movimento), le quali vanno affrontate con la consapevolezza che si tratta di fenomeni in certa misura strutturali per l'intero contesto europeo.

Alle politiche pubbliche questo si chiede: governare l'evoluzione dei fatti sociali ed economici, garantire risposte alla cittadinanza, definire modelli di "integrazione ragionevole", attrezzare i territori. E questo le politiche pubbliche possono raggiungere anche con il concorso di supporti analitici puntuali. Questo volume può rappresentare un ausilio in tal senso: i dati e gli studi che sono stati qui raccolti perimetrano l'ambito delle problematiche più consistenti e non tralasciano di evidenziare la

complessità dei fenomeni in esame e della loro gestione, anche in considerazione del fatto che la stessa va inscritta in un sistema di "governance" multilivello, che corresponsabilizza insieme l'arco di soggetti che va dalle istituzioni comunitarie alle amministrazioni locali.

Questa articolazione è facilmente rinvenibile nella sequenza proposta, che muove dall'analisi del contesto europeo; procede con la comparazione di esperienze di nazioni che sono in poco tempo passate ad attrarre migranti invece che vederli partire, come storicamente accaduto anche da noi; insiste con dovizia di informazioni sulla ricostruzione della situazione italiana; ed infine si sofferma su un tema, cioè quello delle competenze regionali nelle politiche dell'immigrazione, tanto interessante quanto poco studiato. Su tutti questi profili esercizi di valutazione a supporto delle decisioni istituzionali sono necessari, e certo i saggi e le riflessioni qui contenuti rappresentano contributi in tale direzione.

Una considerazione per finire: come mostrano le ricerche Isfol qui sunteggiate, il compito della regolazione formale è essenziale, anche se non esaustivo. Di fronte a questi processi l'azione delle istituzioni non può che combinare la produzione di norme con l'accumulazione di conoscenze e la definizione/erogazione di servizi: in tutti i casi vale la pena di rivendicare all'azione pubblica un obiettivo plurimo di aderenza al contesto, di qualità e di efficacia. Detto altrimenti: le regole siano adeguate ai territori di riferimento, i monitoraggi vengano progettati in modo mirato e non ridondante, gli interventi per le popolazioni migranti e per gli autoctoni siano definiti con accuratezza. Una volta di più, è anche questo che si chiede alle politiche pubbliche.

capitolo 1

IL GOVERNO DEI FENOMENI MIGRATORI IN AMBITO EUROPEO

1.1 DOPO L'ALLARGAMENTO AD EST

L'allargamento del 1° maggio 2004 rappresenta il più ampio della storia dell'Unione Europea (per numero di Paesi coinvolti e di cittadini interessati) ed è la tappa finale di un lungo processo di negoziati avviati con Malta e Cipro sin dagli anni Settanta e poi proseguiti con i Paesi dell'ex blocco sovietico immediatamente dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989. Uno dei passaggi fondamentali di questo cammino è il Consiglio Europeo di Copenhagen (1993) dove furono definiti i criteri che i Paesi candidati avrebbero dovuto rispettare per entrare nell'Unione Europea:

– stabilità istituzionale, tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani nonché la tutela delle minoranze (*criteri politici*);
– economia di mercato capace di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'UE (*criteri economici*);
– conformità con l'*acquis* comunitario, ovvero l'insieme di diritti e obblighi che vincolano gli Stati dell'Unione, comprese le strutture amministrative e giudiziarie adeguate a garantirne la corretta applicazione (*criteri di adozione dell'acquis*).

I negoziati vennero avviati nel 1998. Fin da subito fu individuato un gruppo di Stati (Cipro, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria) le cui condizioni socio-economiche erano nettamente avanzate nel rispetto dei criteri di Copenhagen, tanto da apparire come interlocutori privilegiati in questa prima fase (detti "i sei del Lussemburgo" dalla presidenza lussemburghese allora in carica). Già nel 2000 tuttavia, a seguito di significativi progressi compiuti da altri sei Paesi (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Malta, Romania e Slovacchia) la Commissione aprì le trattative anche con questo secondo gruppo: "i sei di Helsinki" (era il periodo della presidenza finlandese). Nei due anni successivi il processo negoziale proseguì freneticamente e alla fine del 2002 furono chiusi gli accordi con ben dieci dei dodici Stati candidati. Per la Romania e la Bulgaria la data di adesione fu rinviata al 2007 perché, pur soddisfacendo i criteri politici, erano considerate ancora poco adeguate in termini di economia di mercato.

1.1 Dopo l'allargamento ad est

Tale allargamento si configura come un passaggio epocale per l'Unione Europea, non solo perché l'economia del vecchio continente acquista un nuovo fondamentale mercato di sbocco sia per i prodotti che per i capitali dell'UE, ma soprattutto perché vede aumentare la propria popolazione: ai 370 milioni circa di cittadini comunitari si aggiungono i 75 milioni dei nuovi Paesi membri.
Le preoccupazioni che tale scenario aveva alimentato già nella fase istruttoria del processo di allargamento ad Est tuttavia non hanno trovato conferma nelle rilevazioni condotte a qualche anno dalla data dell'ingresso dei Paesi EU10. Tali indagini mostrano infatti come i flussi dai nuovi Stati membri verso i Paesi dell'EU15 siano stati significativamente inferiori a quanto preventivato.
Una prima lettura dell'andamento dei movimenti migratori dall'Est potrebbe far supporre che tale risultato sia diretta conseguenza dell'efficacia delle misure di restrizione agli ingressi adottate dai singoli governi nazionali. Queste, del resto, erano state introdotte con l'obiettivo di ritardare l'applicazione delle regole sulla libera circolazione della manodopera dall'Est e limitare quindi, da un lato il rischio di una concorrenza con la forza-lavoro autoctona, dall'altro i conflitti sociali derivanti da un percorso di integrazione non ancora maturo.
In realtà, queste limitazioni non solo non hanno raggiunto gli esiti voluti, ma hanno anche determinato effetti non del tutto benefici per lo sviluppo economico e sociale del sistema Europa. Riducendo infatti la possibilità di incontro tra domanda e offerta di manodopera immigrata, hanno ridotto anche il potenziale apporto positivo che questa forza lavoro straniera può assicurare alle dimensioni di crescita della produzione nazionale (soprattutto in alcuni settori produttivi poco ambiti dalla manodopera autoctona).

La scarsa utilità di queste misure tuttavia non si è esplicitata soltanto in una consistenza dei flussi inferiore a quella prevista, ma soprattutto nel fatto che paradossalmente a registrare il maggiore numero di ingressi sono stati proprio quei Paesi che hanno adottato, fin da subito e per il periodo più lungo, le moratorie (Austria e Germania) mentre in tutti gli altri Paesi – anche quelli che non erano ricorsi a meccanismi di restrizione – hanno sostanzialmente registrato un andamento invariato degli arrivi dall'Est[1]. In parte ciò può essere ricondotto ad una ridotta capacità dei governi nazionali di influenzare le dinamiche internazionali dei movimenti di popolazioni, in parte è conseguenza di una forte miopia nell'interpretazione dei modelli migratori tipici di questi Paesi dell'Est, non sempre interessati ad un progetto di insediamento all'estero di lungo periodo (Pastore 2004).

Queste criticità rimandano direttamente alla necessità di ripensare i ruoli degli attori istituzionali coinvolti nella gestione dei flussi di popolazione. Non ci riferiamo in questo contesto soltanto all'opportunità di trasferire porzioni di sovranità statale alle istitu-

1 Si vedano i dati presentati già nel paragrafo 1.3.

zioni sovranazionali, argomento ampiamente dibattuto in relazione al processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie avviato con il Trattato di Amsterdam (1999) e non ancora concluso. L'attenzione va focalizzata invece sul nuovo ruolo che le amministrazioni locali possono giocare in questa area di *policy* (Caponio, Colombo 2005). Queste infatti sono esplicitamente chiamate in causa da processi migratori che pur svolgendosi su dimensioni transnazionali finiscono poi con l'esercitare l'impatto più significativo proprio sui contesti regionali. In più, va considerato anche che questi livelli subnazionali hanno già manifestato un'interessante dinamicità nella gestione del fenomeno: attraverso la promozione di programmi di cooperazione interregionale e progetti di parteniariato per lo sviluppo, cercano di coniugare l'obiettivo dello sviluppo economico locale con quello dell'integrazione dei *newcomers*.
Anche i processi di riforma amministrativa in atto nei diversi Paesi europei confermano questo orientamento: la tendenza ad implementare modelli di gestione delle politiche pubbliche sempre più ispirati al principio di sussidiarietà (Bobbio 2004) e l'affermazione di assetti istituzionali sempre più organizzati secondo un modello a rete (Marsh 1998), infatti, restituiscono dignità ad un livello locale chiamato a dare una risposta politica efficace a problemi sociali di natura globale, come quello dei flussi migratori.
La ricostruzione delle modalità di realizzazione del processo di allargamento ad Est, dell'andamento dei movimenti di popolazione che ha generato e degli impatti sui contesti economici e sociali regionali, serviranno a supportare l'ipotesi alla base della riflessione qui presentata, volta proprio a rilevare l'importanza delle autonomie locali nell'architettura istituzionale che regola il fenomeno migratorio.
Nei diversi contesti europei, infatti, l'elaborazione delle politiche migratorie avviene spesso riproponendo a livello politico quella articolazione concettuale che caratterizza i principali filoni di studio dei processi migratori e che distingue tra le cosiddette *immigration policy* e le *immigrants policy* (Hammar 1990). Se pertanto è competenza dei governi nazionali elaborare decisioni relative alle modalità di regolazione dei flussi di ingresso e alle condizioni per la permanenza legale sul territorio nazionale (*immigration policy*), sembra essere demandata ad un livello locale invece la gestione dei processi di integrazione dei soggetti stranieri, sia per quanto riguarda l'inserimento nel mercato del lavoro, sia con riferimento alla costruzione di nuovi modelli di convivenza tra etnie diverse (*immigrants policy*).
Nel caso dell'allargamento ad Est, questa architettura di governo del fenomeno si è arricchita della presenza delle istituzioni europee che, nella loro dimensione sovranazionale, hanno prodotto decisioni che hanno influenzato il *policy making* dei governi dei Paesi membri, anche se accompagnate da opportune misure di mediazione con le peculiarità specifiche di ogni contesto nazionale. Le istituzioni governative dei singoli Stati appartenenti all'UE, infatti, mantengono tuttora forti prerogative sulle decisioni in materia di immigrazione, che quindi non sono ancora totalmente attribuite al metodo comunitario, e coinvolgono solo limitatamente i livelli di governo subnazionali. La partecipazione di questi ultimi ai processi decisionali peraltro è spesso limitata ad una fase consultiva preventiva volta ad individuare i

livelli ottimali di ingressi e, in alcuni casi, il fabbisogno territoriale di manodopera straniera. Tuttavia queste previsioni non sempre si rivelano soddisfatte o realistiche, in parte perché altre componenti sociali contribuiscono alla determinazione dei flussi di ingresso, in parte perché non esistono misure che vincolano la mobilità territoriale degli immigrati una volta entrati nel Paese di arrivo.

La conseguenza più evidente di questo deficit amministrativo è che le istituzioni territoriali ricoprono un ruolo sempre più determinante nei processi di integrazione degli immigrati, pur non avendo un altrettanto rilevante peso nel processo di regolazione dello stesso.

L'analisi delle iniziative di partneriato con le regioni d'origine dei flussi messe in campo dagli attori istituzionali territoriali[2] permette di valorizzare la capacità di autoattivazione di questi livelli di governo, che si concretizza non solo nell'impegno diretto di risorse proprie ma anche nella capacità di attrarre risorse finanziare messe a disposizione dalle istituzioni comunitarie attraverso i programmi per la cooperazione interregionale. E soprattutto consente di ripensarne il ruolo dal momento che sono al tempo stesso tanto attori istituzionali sempre più in prima linea nella gestione di un fenomeno transregionale, quale quello migratorio, quanto il naturale terminale di un processo di trasferimento di funzioni dal centro agli apparati periferici dello Stato, che coinvolge sia le misure di protezione sociale, che gli interventi di regolazione del mercato del lavoro, sia infine le iniziative per la tutela della sicurezza comune.

Obiettivo del presente capitolo pertanto è individuare nuove modalità di intervento degli enti locali nella gestione dei flussi migratori, che non si concretizzino esclusivamente in una *devolution* (Bobbio 2004) di funzioni decisionali sull'entità dei flussi d'ingresso o in un decentramento amministrativo di compiti per l'erogazione di servizi di welfare per gli stranieri insediati sul territorio. Al contrario si vuole sottolineare come anche nel settore delle politiche migratorie venga sempre più valorizzata la funzione di "promozione dello sviluppo" (Le Gales, 1993) delle istituzioni locali, ossia una maggiore attenzione alle politiche di attrazione degli investimenti e di sviluppo dell'economia locale, che passa anche attraverso un'adeguata lettura del fabbisogno di manodopera per gli attori economici locali, le imprese del terziario e le famiglie.

Come si evidenzierà a conclusione di questa riflessione, l'ingresso in Europa dei Paesi PECO può essere un'ottima occasione per le istituzioni comunitarie per rivedere lo strumento della cooperazione interregionale. Non solo nell'intento di individuare meccanismi di assegnazione dei fondi che non alimentino ulteriori polemiche nell'opinione pubblica europea preoccupata dalla potenziale concorrenzialità dei nuovi membri, ma soprattutto riformulando le finalità di queste stesse misure di sostegno economico. Le istituzioni locali dovrebbero essere chiamate pertanto ad attivare circuiti economici trasnazionali maturi e stabili, in cui sono coinvolti con un impegno responsabile tanto gli attori territoriali del Paese di arrivo quanto le comunità d'origine degli immigrati.

2 Cfr. paragrafo 1.5.

1.1 Dopo l'allargamento ad est

L'allargamento ad Est si è presentato fin da subito come un evento dalle conseguenze controverse per i Paesi dell'Unione Europea a 15. I flussi di lavoratori che avrebbero attraversato i confini della "vecchia Europa" in conseguenza dell'applicazione del principio della libera circolazione delle persone erano descritti come un'opportunità e, al tempo stesso, una minaccia per i contesti socio-economici dell'EU15. Se da un lato veniva sottolineato il vantaggio, per le imprese europee, di disporre di manodopera qualificata a prezzi contenuti, dall'altro si ribadiva il rischio di un aumento della disoccupazione della forza-lavoro autoctona determinata dall'arrivo dei lavoratori dall'Est.
Da un'indagine condotta in nove Paesi Europei[3] alla vigilia dell'allargamento emerge una "adesione senza passione" all'evento (Diamanti - Bordignon 2004) testimoniata dal fatto che se il 35% dei cittadini considera l'ingresso dei dieci nuovi Paesi necessario e vantaggioso, un buon 20% lo considera invece svantaggioso, anche se mitiga il proprio giudizio definendo comunque politicamente necessario tale processo.
Ad alimentare tale atteggiamento hanno contribuito senza dubbio le maggiori testate nazionali, che hanno allarmisticamente sovrastimato i flussi dei lavoratori dall'Est verso tutti i maggiori Paesi dell'Unione. Nel gennaio 2004 *The Economist* titolava "The coming hordes. Fear of migration from East to West", *Le Monde* rispondeva nell'aprile 2004 con "Les Quinze se barricadent face au risque surestimé de l'immigration", mentre in Italia *il Sole 24 Ore* dichiarava "Centomila lavoratori in arrivo dall'Est Europa" (giugno 2004).
In realtà la stampa europea ha ripreso ed enfatizzato i dati prodotti da autorevoli studiosi che negli anni precedenti avevano cominciato ad interrogarsi sugli effetti di tale processo sui sistemi economici e sociali della vecchia Europa. Boeri e Brucker (2000) avevano parlato di un potenziale migratorio dai Paesi candidati che si sarebbe attestato intorno all'1% circa della popolazione dell'Unione (pari a 376 milioni nel 1999). In termini di flussi di immigrati questo si traduceva in circa 335.000 persone attese nel primo anno di apertura delle frontiere. Una comparazione con le vicende successive al precedente allargamento a sud dell'Unione (quello che negli anni Ottanta ha incluso la Grecia, il Portogallo e la Spagna) aveva prodotto una stima analoga: Hille e Straubhaar (2000) fissavano addirittura tra 270.000 e 851.000 il numero degli immigrati l'anno dall'Est Europa. Sul lungo periodo questo avrebbe portato allo spostamento del 4-7% della popolazione dei Paesi PECO[4], pari circa a 3 – 5 milioni di persone nel corso di 10 – 15 anni dall'allargamento.
Se analizziamo l'andamento dei flussi degli ultimi due anni tuttavia, è possibile rilevare che tali scenari non hanno trovato corrispondenza nelle reali modalità di spostamento della forza lavoro immigrata dai Paesi nuovi membri dell'Unione a 25.
Senza dubbio dopo il 1° maggio 2004 si è registrato un aumento dei lavoratori dell'Est negli Stati membri dell'EU15, tuttavia questo incremento non è stato così

3 La ricerca è stata svolta in 5 Paesi dell'UE15, ossia Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia e Spagna; e in 4 Paesi "nuovi membri" (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia).

4 Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Turchia, Ungheria.

rilevante. Se ad esempio si misura l'aumento del numero dei permessi di lavoro rilasciati dopo l'allargamento, rispetto alla popolazione attiva (dai 15 ai 64 anni), si vede (tabella n. 1) che tale impatto è relativamente misurato.

Tabella 1
Incidenza dei cittadini dell'EU10 e dell'EU15 sulla popolazione attiva del Paese di destinazione (età dai 15 ai 64 anni) – 2004 (valore percentuale)

Paesi di destinazione	Tipo di dati	% popolazione attiva Nazionalità	
		EU10	EU15
Belgio	permessi di soggiorno	0,2	2,7
Repubblica ceca	numero effettivo di lavoratori stranieri	1,0	0,1
Danimarca	permessi di soggiorno	0,1	0,2
Germania	numero effettivo di lavoratori stranieri permesso di lavoro	0,2	1,0
		0,9	…
Estonia	permessi di soggiorno	0,0	0,1
Grecia	permessi di soggiorno	0,1	…
Spagna	permessi di soggiorno	0,0	0,1
Francia	permesso di lavoro	0,0	…
Irlanda	numero di identificazione personale del servizio pubblico (PPS)	1,9	…
Italia	domanda di permesso di lavoro	0,1	…
Lettonia	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Lituania	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Ungheria	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Malta	permessi di soggiorno	0,1	0,8
Paesi Bassi	permesso di lavoro	0,2	…
Austria	numero annuale medio di permessi di lavoro	0,7	…
		1,2	…
Polonia	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Portogallo	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Slovenia	registrazione dei lavoratori	0,0	0,0
Slovacchia	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Finlandia	permessi di soggiorno	0,0	0,0
Svezia	permessi di soggiorno	0,1	0,0
Regno Unito	domanda di registrazione WRS	0,4	0,0

Fonte: Commissione Europea 2006b, da dati amministrativi degli Stati membri

Ma come spiegare questo gap tra previsioni e flussi reali dall'Europa dell'Est? Innanzitutto, questa discrasia va ricondotta alla difficoltà di individuare tecniche di misurazione in grado di descrivere correttamente il fenomeno.

La disomogeneità e l'incompletezza dei dati resi disponibili per i diversi contesti

nazionali infatti rendono difficile qualsiasi proiezione o comparazione, e inducono a trattare con cautela tanto i risultati di studi prettamente quantitativi, quanto quelli provenienti da analisi di tipo qualitativo.

Le proiezioni costruite su un approccio econometrico infatti, basandosi sulle componenti "quantitative" del fenomeno migratorio, quali i differenziali in termini di reddito e di livelli di disoccupazione, non riescono ad interpretare le complesse interazioni tra fattori economici, politici, sociali e psicologici (Balfour e Pastore 2001) che influenzano il fenomeno migratorio (non sempre nella direzione di un incremento dei flussi).
Più precisi non sono stati neanche gli "studi prettamente qualitativi" che, attraverso interviste ed indagini empiriche svolte tra i cittadini dei Paesi candidati ad entrare nell'EU, hanno indagato il livello micro-analitico del processo (Ricci 2004). In questo caso l'obiettivo non era prevedere quantitativamente i flussi in uscita, quanto piuttosto misurare lo stock di coloro che potevano essere interessati a migrare all'estero nel medio-breve periodo. In questa prospettiva diventa interessante la percezione delle distanze, il ruolo delle reti migratorie, i fattori culturali e socio-economici che possono accumunare (o al contrario, separare) due diversi contesti nazionali, mentre si trascurano i potenziali di crescita economica sia dei Paesi di origine che di quelli di accoglienza.
Anche le cifre attuali che descrivono i movimenti di lavoratori dall'Est tuttavia presentano dei margini di criticità, determinati dalla differenziazione dei sistemi di registrazione degli ingressi nei diversi Paesi. Prendendo in considerazione il numero di permessi di lavoro infatti non si può tener conto né delle migrazioni di ritorno (anticipate rispetto alla data di scadenza del permesso di lavoro) né della mutevole entità dei flussi legata alla diversa durata dei *work permit*. Tantomeno si riesce a considerare il numero dei soggetti che hanno effettivamente varcato la frontiera dopo l'allargamento, escludendo così dal computo il numero di migranti presenti illegalmente sul territorio e poi regolarizzati.

Il risultato di tutti questi fattori è che nel maggio 2005 sono 265.000 circa i cittadini dei nuovi Stati membri registrati come lavoratori nell'EU15, e di questi si può stimare che solo poco più della metà sono il risultato di nuovi flussi, mentre la parte restante deriva dalla registrazione di lavoratori già presenti prima del maggio 2004. I flussi registrati nel primo anno dell'allargamento quindi sono pari a poco meno del 50% circa delle previsioni più elevate realizzate in vista dell'evento.

In quali Stati dell'EU15 si concentrano questi flussi e quali Paesi nuovi membri sono i maggiori esportatori di manodopera?
Dati relativi al 2006 dimostrano che la maggior parte degli stranieri presenti in Europa si concentrano nel blocco dei 5 principali Paesi di immigrazione – ossia Germania, Francia, Gran Bretagna, Spagna, Italia – anche se poi l'incidenza degli immigrati sulla popolazione vede ai primi posti il Lussemburgo, l'Estonia, Cipro[5]. Per quanto i va-

5 Secondo il Rapporto Caritas/Migrantes: Lussemburgo (38,6%), Estonia (20,1%), Cipro (10,2%), Germania (8,9%), Belgio (8,2%), Grecia (87%), Spagna (6,6%).

1.1 Dopo l'allargamento ad est

lori relativi al totale della popolazione straniera siano rimasti pressoché invariati nell'ultimo quadriennio (circa 26 milioni di presenze), l'analisi delle aree geografiche di provenienza mostra dei significativi cambiamenti. Nei Paesi del blocco centrale la presenza di lavoratori dall'Est Europa è in aumento. In Germania, per esempio, la comunità dei polacchi ha superato quella dei turchi (con 125.000 presenze circa a fronte di 42.000). In Austria su circa 110.000 arrivi, un decimo proviene dalla Germania ed un altro decimo dai Paesi della ex Jugoslavia. In Spagna infine i flussi dalla Romania (89.500 ingressi) hanno superato per la prima volta quelli dal Marocco (58.800 presenze), un sorpasso registrato anche in Italia dove le prime due comunità etniche sono rappresentate dai rumeni e dagli albanesi (rispettivamente con 270.845 e con 255.704 presenze) seguite dagli immigrati dal Marocco (235.000) (D'Angelo 2006).

Confrontati con i flussi dai Paesi terzi, tuttavia, questi numeri non sembrano preoccupanti. La tabella n. 2 infatti dimostra come in tutti gli Stati membri dell'EU15 la percentuale di cittadini extracomunitari è significativamente superiore a quella dei cittadini EU. Questo fenomeno può essere spiegato con motivi storici e facendo riferimento al fatto che l'immigrazione dai Paesi dell'Est (ora EU10) è relativamente recente. Ad ogni modo dimostra che la mobilità dai Paesi terzi costituisce un fenomeno di gran lunga rilevante rispetto alla mobilità intra-EU (sia nell'EU15 che nell'EU25).

Tabella 2
Popolazione residente in età lavorativa per nazionalità – 2005 (valori percentuali)

Paesi di destinazione	Nazionalità			
	Nazionale	EU15	EU10	Non EU
Belgio	91,3	5,8	0,2	2,8
Danimarca	96,4	1,1	…	2,4
Germania	89,5	2,8	0,7	7,0
Grecia	94,0	0,3	0,4	5,3
Spagna	90,5	1,2	0,2	8,1
Francia	94,4	1,9	0,1	3,6
Irlanda	92,3	3,0	2,0	2,8
Lussemburgo	57,9	37,6	0,3	4,2
Olanda	95,7	1,4	0,1	2,8
Austria	89,2	1,9	1,4	7,5
Portogallo	97,0	0,4	…	2,6
Finlandia	98,3	0,4	0,3	1,0
Svezia	94,8	2,3	0,2	2,7
Regno Unito	93,8	1,7	0,4	4,1
EU15	**92,4**	**2,1**	**0,4**	**5,1**
EU10	**98,4**	**0,2**	**0,2**	**1,2**
EU25	**93,7**	**1,7**	**0,3**	**4,3**

Fonte: Commissione Europea 2006b su dati EUROSTAT 2005

Secondo alcuni osservatori questi numeri (elevati se riferiti al singolo Stato, ma poco significativi invece se considerati relativamente al complesso) sono giustificati dal fatto che la maggior parte dei Paesi dell'EU15 ha deciso di adottare delle misure transitorie per l'applicazione della piena libertà di circolazione ai lavoratori proveniente dai Paesi nuovi membri.
Come abbiamo già accennato, in prossimità della firma del trattato di adesione (1° maggio 2004) i timori di un'invasione dall'Est (incarnata nell'immagine dell'idraulico polacco tanto paventato dai francesi) hanno spinto i Paesi dell'EU15 ad adottare disposizioni temporanee che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro dei *migrant workers* dall'Est.
Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1° maggio 1999) l'*acquis* comunitario in materia di libera circolazione e l'*acquis* di Schengen in materia di frontiere esterne coesistono, con uguale efficacia obbligatoria, nel sistema normativo dell'Unione Europea e si impongono a qualsiasi Paese voglia candidarsi a membro dell'Unione.
Nel caso di questo quinto allargamento, tuttavia, l'ammissione a pieno titolo allo spazio di Schengen non è stata immediata ma il diffuso timore del potenziale migratorio determinato dal differenziale socio-economico tra vecchi e nuovi membri ha spinto il Consiglio europeo di Copenaghen (dicembre 2002) a prevedere un periodo transitorio che, a partire dal 1° maggio 2004, consentisse agli Stati dell'EU15 di applicare una moratoria sulla libera circolazione delle persone. Ogni Paese membro pertanto poteva decidere, entro i primi due anni, se adottare misure di transizione che dilazionassero l'applicazione dell'*acquis* per un massimo di cinque anni, prorogabili di altri due. Nell'arco di questo periodo transitorio, inoltre, era previsto che la Commissione avrebbe presentato una relazione sul processo di adeguamento socio-economico dei nuovi Paesi membri.
La Svezia ha deciso di non applicare restrizioni all'accesso al lavoro dei cittadini dell'Est europeo. La Gran Bretagna e l'Irlanda non hanno applicato restrizioni ex-ante, ma hanno istituito un regime di registrazione dei lavoratori (Portes - French 2005) che di fatto limita l'accesso alle prestazioni sociali. Tutti gli altri Paesi dell'UE15 hanno adottato invece un regime transitorio, anche sulla scia di una diffusa paura nell'opinione pubblica nazionale del "*social dumping*", ossia della concorrenza da parte di lavoratori provenienti dai nuovi Paesi membri. Ai lavoratori dipendenti provenienti dai Paesi dell'Est pertanto vengono applicate le stesse misure di controllo degli ingressi previste per i lavoratori extra-comunitari e sanciti nella normativa nazionale che disciplina l'immigrazione. Tali limitazioni non sono applicabili invece a cittadini neocomunitari che varchino i confini dell'UE15 per intraprendere una prestazione di servizio o nel caso in cui siano studenti, pensionati, turisti, ecc.
Le disposizioni transitorie non si applicano ai cittadini con passaporto di Cipro, mentre nei confronti dei cittadini maltesi esiste solo la possibilità di invocare una *clausola di salvaguardia*, ovvero potranno essere introdotte limitazioni alla libera circolazione soltanto nell'eventualità di un'inattesa perturbazione nel mercato del lavoro.
Un'ulteriore speciale "clausola di salvaguardia" è stata introdotta negli accordi di adesione a favore della Germania e dell'Austria che ad essa possono ricorrere,

previa comunicazione alla Commissione, per limitare la possibilità di trasferimento temporaneo all'interno dei propri confini di lavoratori appartenenti a specifici settori produttivi, rispetto ai quali è in vigore la disciplina della legislazione nazionale. Tale prerogativa è stata riconosciuta a questi due Stati della "vecchia Europa" in virtù della loro prossimità geografica con i Paesi dell'Est, vicinanza che già negli anni precedenti allargamento aveva prodotto flussi consistenti. Nel 2002 gli immigrati dell'Est Europa complessivamente presenti nell'EU erano circa 3,4 milioni di soggetti, pari al 17,4% della popolazione europea. Il dato è piuttosto contenuto, ma raggiunge livelli significativi proprio nei territori di confine: i tre quarti di questi cittadini dell'Est si concentra in Germania, Austria e Italia, con punte rilevanti di incidenza sulla popolazione autoctona (in Austria rappresentano il 55,6% della popolazione, in Italia il 30,2% e in Germania il 27,1%).

A due anni di distanza da questa decisione, tuttavia, e in vista della scadenza del primo arco temporale delle misure transitorie, alcune Paesi dell'EU15 hanno manifestato l'intenzione di non prorogare l'adozione di tali moratorie. Tra questi possiamo indicare la Grecia, la Spagna, il Portogallo, la Finlandia e l'Italia. Belgio, Francia e Lussemburgo invece non liberalizzeranno del tutto l'accesso al mercato del lavoro, ma procederanno con canali privilegiati per quei settori produttivi dove maggiore è la domanda di forza-lavoro straniera (edilizia e lavori pubblici, alberghi e ristorazione, agricoltura, commercio, servizi di pulizia). Restano ferme sulle proprie posizioni quindi la Germania e l'Austria, anche a causa della maggiore vicinanza geografica con i Paesi d'origine di questi flussi migratori.
In base ai trattati sull'allargamento, comunque, tutte le misure transitorie (per una sinossi vedi prospetto n. 1) dovranno essere eliminate entro maggio 2009.

Prospetto 1
L'adozione delle misure transitorie

Paesi dell'EU15	Adozione di misure transitorie (2004)	Decisione di prorogare l'applicazione di misure transitorie (2007)
Belgio	SI	IN PARTE
Danimarca	SI	SI
Germania	SI	SI
Grecia	SI	NO
Spagna	SI	NO
Francia	SI	IN PARTE
Irlanda	IN PARTE	/
Lussemburgo	SI	IN PARTE
Olanda	SI	SI
Austria	SI	SI
Portogallo	SI	NO
Finlandia	SI	NO
Svezia	NO	/
Regno Unito	IN PARTE	/

Una relazione intermedia sul funzionamento di queste misure transitorie, redatta dalla Commissione Europea all'inizio del 2006, dimostra ad ogni modo che non esiste un nesso diretto tra queste disposizioni e la dimensione dei flussi di mobilità dall'Europa dell'Est. La scarsa efficacia di queste misure viene sottolineata, in particolare, dal fatto che i flussi d'ingresso verso quei Paesi che non hanno imposto restrizioni (Svezia e Regno Unito) risultano comparabili se non inferiori a quelli diretti verso i Paesi che invece hanno adottato le disposizioni temporanee. Al contrario, è possibile notare quasi degli "effetti negativi" di tali norme transitorie:

«*…i flussi di mobilità sono promossi da fattori relativi alla domanda e all'offerta. Tutt'al più le disposizioni temporanee possono ritardare gli adattamenti del mercato del lavoro, col rischio di creare tendenze "falsate" di destinazione su una base ancora più permanente*» (Commissione delle Comunità Europee 2006b).

Un'altra possibile conseguenza negativa di queste restrizioni è il rischio di incrementare il lavoro non dichiarato, il lavoro sommerso. Ma eviteremo di approfondire in questa sede tale questione perché intorno al rapporto di causa-effetto tra economia sommersa e immigrazione irregolare si è già ampiamente dibattuto e questo fenomeno che vede protagonisti nello specifico i lavoratori dall'Est non è altro che una particolare declinazione della stessa *issue*.

Del resto, alcuni autori sottolineano che questa tendenza dei flussi conseguenti all'allargamento ad esplicitarsi secondo modalità irregolari sia dovuta in parte anche al fatto che storicamente i movimenti provenienti da questi Paesi non prevedono un progetto migratorio a lungo termine e definitivo, ma si sviluppano invece con modalità "circolari" (Ricci, 2005), "incomplete" (Pastore – Rotta, 2004), transnazionali, ossia movimenti di natura non istituzionalizzata, ai margini della legalità, di breve durata e ampiamente assistiti da network di connazionali che ne impediscono una deriva criminale.

Il paradosso di questi movimenti irregolari di popolazioni è rappresentato dal fatto che, pur rappresentando un problema per la società di arrivo, risultano funzionali alle economie di entrambi i Paesi coinvolti dal processo migratorio – tanto quello di provenienza quanto quello di destinazione.
Un analogo sentimento contraddittorio è quello che accompagna, in generale, i giudizi sull'opportunità di tale allargamento ad Est. Per quanto sia stata accettata la decisione di applicare misure restrittive agli ingressi dall'Est, tuttavia è innegabile l'importanza di tali flussi migratori per il futuro sviluppo dell'economia europea, destinata altrimenti ad una battuta di arresto a causa del progressivo invecchiamento della forza lavoro e al non adeguato tasso di natalità.

Se si confrontano i flussi registrati dopo l'allargamento con quelli previsti in caso di assenza di restrizioni, infatti, ci si rende conto che i movimenti dai nuovi Paesi

membri sono stati di circa un terzo inferiori a quelli che si sarebbero avuti senza restrizioni. In termini di sviluppo dell'economia nazionale ciò può significare meno crescita (Boeri 2006).
Questo tuttavia non vuol dire che le frontiere vadano aperte incondizionatamente, ma che vanno ripensati i meccanismi di regolazione del fenomeno migratorio perché si abbandonino misure miopi e restrittive a favore di politiche che garantiscano la gradualità dei flussi nonché una loro articolazione funzionale alle caratteristiche del mercato del lavoro nazionale. Solo così infatti è possibile auspicare un impatto sostenibile della forza lavoro immigrata sul sistema di protezione sociale nazionale e, quindi, sull'opinione pubblica.

Su tale strada si collocano le azioni della Commissione Europea, tesa a riconoscere un ruolo più attivo delle istituzioni comunitarie nella definizione di misure di gestione del fenomeno migratorio. L'obiettivo (come si vedrà nel capitolo successivo) è adottare interventi che non siano circoscritti agli interessi del singolo Stato-nazione ma perseguano l'interesse comunitario, per evitare che queste asimmetrie nell'accesso ai diritti si trasformino poi in un'alterazione della distribuzione territoriale dei flussi migratori.

1.2 LE INIZIATIVE COMUNITARIE TRA PRINCIPIO DI *BURDEN-SHARING* E PREROGATIVE DEI GOVERNI NAZIONALI

Sin dal Consiglio di Tampere (1999) la Commissione Europea è impegnata nella promozione di una strategia comune per la gestione dell'immigrazione tra gli Stati membri. Non è possibile infatti pensare ad un'estensione del principio della libera circolazione delle persone all'interno dei confini dell'Unione senza individuare sia le specifiche responsabilità nella gestione dei "confini esterni" dell'UE, sia i principi per l'armonizzazione dei sistemi nazionali di regolazione del fenomeno migratorio. L'eterogeneità dei flussi di immigrazione - per motivi economici, per ragioni umanitarie, per studio o formazione professionale, per turismo, per ricongiungimento familiare - non consente di elaborare delle misure di gestione del fenomeno che siano uniformi, ma questo non ha impedito alla Commissione di promuovere un orientamento comune tra gli Stati membri, anche se circoscritto a singole tipologie di ingressi.

Particolarmente significative sono state le iniziative a favore di una cooperazione attiva per la gestione delle migrazioni per motivi di lavoro. Già dal 2000 la Commissione aveva diffuso una comunicazione (COM2000/757) per l'elaborazione di una politica comune, alla quale aveva fatto seguire nel 2001 altri due interventi: una proposta di direttiva relativa "alle condizioni d'ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo" (COM 2001/386) e una comunicazione per l'implementazione di un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione (COM 2001/387). Nessuno di questi interventi tuttavia ha avuto l'approvazione da parte del Consiglio d'Europa, evidenziando così che l'auspicata comunitarizzazione delle politiche migratorie, benché sancita dal Trattato di Amsterdam (sottoscritto nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999), è ancora lungi dall'essere realizzata.

Il Trattato infatti stabiliva che le politiche migratorie, trattate fino ad allora con metodo intergovernativo perché attribuite al terzo pilastro dell'Unione Europea[6] (il cosiddetto pilastro GAI, Giustizia e Affari Interni), passavano al primo pilastro e pertanto dovevano essere gestite con un metodo che riconosceva il monopolio del diritto di iniziativa alla Commissione europea, un ruolo attivo al Parlamento EU e un maggiore coinvolgimento della Corte europea di Giustizia. Il recupero del deficit di democraticità insito nel metodo intergovernativo tuttavia è solo parziale, perché nel Trattato di Amsterdam viene stabilito che per un periodo transitorio di cinque anni le proposte della Commissione devono essere votate dal Consiglio

6 Era stato il Trattato di Maastrich, istitutivo dell'Unione Europea, nel 1992 ad attribuire le politiche migratorie al terzo pilastro e, quindi, a riconoscere ai governi nazionali una forte prerogativa su queste politiche.

1.2 Le iniziative comunitarie tra principio di burden-sharing e prerogative dei governi nazionali

all'unanimità e previa consultazione del Parlamento[7], al fine di consentire agli Stati membri la graduale creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione (art. 63). In questo modo viene mantenuta la prerogativa decisionale dei governi nazionali in materia di immigrazione.

Il dibattito sull'attribuzione di competenze tra istituzioni del livello nazionale e istituzioni comunitarie ha costantemente caratterizzato i processi di elaborazione di un orientamento comune alla gestione dei flussi d'ingresso nel territorio dell'EU, perché obiettivo degli Stati è sempre stato quello di conservare sotto il proprio controllo uno degli elementi caratterizzanti il principio di sovranità nazionale: il controllo dei confini e la discrezionalità nell'ammissione degli stranieri (Franceschetti 2004).

Non avendo raccolto quindi pareri positivi da parte del Consiglio Europeo in relazione alle proposte lanciate nei primi anni del 2000[8], la Commissione nel 2005 è ritornata sul tema con la pubblicazione del *Libro Verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica* (COM 2004/811). In questo documento, partendo dai risultati di un rapporto sul cambiamento demografico dell'Unione, la Commissione ribadisce l'importanza dell'apporto delle migrazioni per assicurare una crescita competitiva dell'economia dell'EU. Il calo di 20 milioni di unità della popolazione in età attiva nell'EU25 previsto nel periodo 2010-2030 (dati Eurostat 2005), causato dal basso tasso di fertilità e da aspettative di vita sempre più elevate, rende infatti necessari consistenti flussi migratori per garantire il raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. L'ingresso di questa forza lavoro straniera non può tuttavia avvenire in maniera incontrollata, sia perché le decisioni del singolo Stato membro possono avere conseguenze sugli altri Stati membri, sia perché l'Unione ha obblighi internazionali nei confronti di alcune categorie di migranti per motivi economici (*embedded liberalism*). Obiettivo della Commissione pertanto era riaprire una discussione «*sulle principali problematiche ed eventuali opzioni per una disciplina comunitaria in materia*».

Il Libro Verde è stato discusso tanto nel successivo Consiglio sull'Occupazione del 2 giugno 2005 quanto in un'audizione pubblica che ha visto protagonisti rappresentanti di governi nazionali, ong, sindacati, organizzazioni datoriali (Bruxelles, giugno 2005). Anche se è stato raggiunto un generale accordo sulla necessità di elaborare uno schema legislativo comune, tuttavia è stato ribadito il rispetto del principio di sussidiarietà, che riporta la sovranità sulle politiche migratorie nelle mani dei governi nazionali.

---

7 Trascorsi i primi cinque anni, invece, il Consiglio potrà deliberare in merito alle materie comunitarizzate solo seguendo una procedura di codecisione col Parlamento (art. 189 B).

8 Il Consiglio si è limitato ad una prima lettura del testo, mentre le altre istituzioni hanno espresso un parere favorevole (Parere del Parlamento europeo del 12.03.2003; del Comitato economico e sociale europeo del 16.01.2002; del Comitato delle Regioni del 13.03.2002).

La scarsa efficacia di queste iniziative si può ricondurre ad una sottovalutazione, da parte della Commissione, delle profonde differenze tra i modelli nazionali di flussi migratori, dai quali dipende poi il diverso ruolo economico svolto dagli immigrati nei vari mercati del lavoro nazionali (Pastore 2006). Guardando ai recenti dati sulla tipologia degli ingressi nei maggiori Paesi dell'EU15 infatti (v. Tabelle 3 e 4), si possono rilevare due principali gruppi di Paesi: quelli che adottano principalmente meccanismi di regolarizzazione ex-post degli immigrati irregolari già presenti sul territorio (Italia e Spagna) e quelli il cui principale canale di ingresso è costituito dai richiedenti asilo (Germania e Regno Unito).

1.2 Le iniziative comunitarie tra principio di burden-sharing e prerogative dei governi nazionali

Tabella 3
Principali regolarizzazioni in alcuni Stati EU – numero permessi concessi in migliaia (1973 – 2005)

Paese	Belgio	Francia	Germania	Italia	Paesi Bassi	Portogallo	Regno Unito	Spagna
N° regolarizzati per ciascuna regolarizzazione	1974: 7,4	1973: 40	1997-8: 371	1982: 5	1975: 15	1992-3: 39,2	1974: 1,8	1985-6: 38,1
	1995-9: 6,1	1981-2: 130	2001: 351	1986: 150	1978: 1,8	1996: 21,8	1977: 0,4	1991: 110,1
	2000: 52	1991: 15		1990: 217,6	2004: 2,3	2001: 179,2		1996: 21,3
		1997-8: 77,8		1995: 244,4				2000: 163,9
				1998: 217,1				2001: 234,6
				2002: 644				2005: 690,6
Totale Paese	65,5	262,8	722	1.433,1	19,1	240,2	2,2	1.258,6
Totale generale								4.003,5

Fonte: Pastore 2006 su dati OECD e Istituti di statistica nazionali

Tabella 4
Domande di asilo in alcuni Stati EU, su base decennale per i periodi (1982-1991 e 1992-2001, su base annuale per il periodo 2002-2004)

Paese	1982-1991	1992-2001	2002	2003	2004
Francia	347.423	280.956	58.970	59.770	61.600*
Germania	996.865	1.597.265	71.130	50.560	35.610
Italia	55.060	83.410	16.020	13.460	10.000*
Regno Unito	164.532	576.587	103.080	60.050	40.200
Spagna	37.549	84.172	6.310	5.920	5.370
Svezia	183.190	228.596	33.020	31.350	23.160
EU	2.172.920	3.749.540	393.450 (EU15)	309.340 (EU15)	243.560 (EU15)
					282.480 (EU25)

** dato stimato*
Fonte: Pastore 2006, su dati UNHCR

1.2 Le iniziative comunitarie tra principio di burden-sharing e prerogative dei governi nazionali

Entrambi i gruppi di Paesi, per quanto diversi, sono accomunati dal mostrare una scarsa capacità di programmazione dei flussi: come è possibile pensare che possano maturare, allora, addirittura una capacità di gestione degli ingressi non solo basata sulla programmazione, ma anche su dinamiche cooperative con gli altri Stati membri?

Questo tuttavia non dovrebbe diminuire la fiducia nelle iniziative comunitarie perché queste, nonostante tali difficoltà "strutturali", hanno raggiunto alcuni risultati interessanti, quali la creazione di *strutture comuni* per la gestione di alcuni aspetti dei flussi migratori (organismi di coordinamento, banche-dati sovranazionali, squadre di pattugliamento delle frontiere o flotte per i traffici marittimi), l'affermazione del principio del *burden sharing* come riferimento fondamentale nella determinazione delle decisioni comuni e la cosiddetta *esternalizzazione dei controlli migratori*.
In particolare queste ultime due misure riguardano la gestione dei confini "esterni" dell'EU e, quindi, questioni direttamente connesse con le fasi di allargamento. Il principio del *burden sharing* infatti, introdotto negli anni Novanta con l'obiettivo di ripartire tra tutti gli Stati membri i costi dei sistemi nazionali di asilo (che vedevano alcuni Paesi meta preferita di consistenti flussi di richiedenti) è stato poi esteso anche ad altre questioni inerenti la gestione dei flussi migratori, quali appunto i costi relativi al controllo delle frontiere esterne dell'EU[9]. La strategia dell'esternalizzazione dei controlli, invece, che tende a trasferire a Paesi terzi (siano essi di origine e/o di transito) la responsabilità di arginare i flussi irregolari, porta alla necessità di accompagnare queste richieste con promesse di quote privilegiate per specifiche categorie di immigrati, oppure co-finanziamenti dei piani di pattugliamento delle frontiere o dei piani di rimpatrio, oppure programmi di partenariato per lo sviluppo economico delle regioni di origine dei flussi.
In che modo queste tendenze delle strategie comunitarie hanno influenzato il programma di allargamento ad Est del 2004?

Innanzitutto in relazione alle condizioni poste dalle istituzioni comunitarie ai governi dei nuovi Paesi membri per adeguarsi all'*acquis* di Schengen. Il principio della libera circolazione delle persone (intese tanto come cittadini dei Paesi membri dell'EU che come persone legalmente residenti sul territorio dell'Unione) è un asse portante del Trattato della Comunità Europea (1986) ed ha sempre spinto le istituzioni europee a chiedere ai Paesi candidati all'ingresso un concreto impegno nella gestione dei "nuovi" confini dell'Unione.
Tale necessità si è mostrata ancora più centrale in vista del recente allargamento ad Est, dal momento che si trattava di aprire i confini dell'Unione a Stati che non solo erano stati governati, fino a pochi anni prima, da regimi comunisti che non riconosceva-

9 Il semestre della Presidenza italiana (luglio – dicembre 2003) sarà caratterizzato proprio dal tentativo di trasferire a livello comunitario i costi affrontati dall'Italia e da altri Paesi del Mediterraneo nel controllo dei flussi clandestini via mare (controllo corresponsabile sui traffici nel Mediterraneo).

no il diritto all'emigrazione, ma si mostravano anche potenziali "corridoi" per migrazioni provenienti da regioni ancora più ad est. Era imprescindibile di conseguenza per le istituzioni comunitarie fissare delle precise condizioni affinché i governi degli Stati candidati esercitassero un efficace controllo sulle proprie frontiere.

1.2 Le iniziative comunitarie tra principio di burden-sharing e prerogative dei governi nazionali

Si è pertanto discusso sulle modalità di estensione della libertà di circolazione delle persone provenienti da Paesi i cui rigidi controlli sui flussi in uscita, praticati negli anni del regime, rischiavano ora di alimentare movimenti di emigrazione numericamente consistenti. I timori di un'ondata migratoria di cospicue dimensioni, infatti, non si sono diffusi solo in prossimità del 1° maggio 2004, ma avevano accompagnato anche la caduta del muro di Berlino nel 1989. Anche allora le stime dei flussi migratori dallo spazio ex-comunista furono superiori ai flussi reali, e si concentrarono essenzialmente nella prima metà degli anni novanta, diminuendo poi nel periodo successivo. In quel periodo comunque fu la vicenda dei Balcani ad alimentare i flussi più consistenti, con quasi due milioni di persone in uscita dai Paesi della ex Jugoslavia tra il 1990 e il 1998. Se si considerano solo i 10 Paesi dell'Europa centro orientale, invece, si può notare che il tasso netto di emigrazione da questi originati è diminuito da 330.000 unità del 1990 a 37.000 unità nel 1997.

Non bisogna dimenticare poi che gli stessi apparati amministrativi di questi governi apparivano impreparati a svolgere queste nuove mansioni, avendo avuto per anni il compito di dissuadere le emigrazioni: si è chiesto così ai Paesi candidati di "rovesciare la frontiera", ossia di orientare le attività degli uffici competenti prevalentemente ad una gestione efficace dei flussi di emigrazione. In particolare si è cercato di valutare la capacità di questi nuovi membri dell'UE25 di elaborare e gestire le misure per l'immigrazione regolare, in modo tale che queste non fossero troppo permissive: il principio della libera circolazione delle persone, infatti, poteva favorire il proliferare di immigrati che, entrati nell'UE grazie a permessi a tempo determinato rilasciati dai governi dell'Est, vi restavano poi anche in condizioni di irregolarità (*overstayed*). Ma non erano ben viste dai Paesi dell'UE15 neanche misure troppo restrittive, perché avrebbero determinato comunque lo sviluppo di flussi clandestini. Perfino la rigidità dei sistemi di riconoscimento dello status di rifugiato venne sottoposta a verifica, considerato che anche in questo caso si temeva che il fenomeno dell'*asylum shopping* avrebbe portato ad un incremento del numero dei richiedenti asilo che potevano ottenere il riconoscimento in uno dei nuovi Stati membri, ma che poi si sarebbero insediati un altro Paese della "vecchia" Europa, alla ricerca di opportunità occupazionali più vantaggiose.

Altra questione rilevante era quella relativa al controllo dei flussi provenienti da regioni esterne all'UE25. In particolare destava preoccupazione il fatto che questi Paesi candidati appartenevano all'ex blocco sovietico e che mantenevano rapporti privilegiati in termini di libera circolazione delle popolazioni con alcuni Paesi confinanti, anche se questi non erano membri UE. Senza dubbio una rigida adesio-

ne all'*acquis* di Schengen richiedeva la rescissione di tali rapporti, con una maggiore sicurezza per l'Europa, ma con significative ripercussioni sulle economie locali dei Paesi nuovi membri, spesso fiorenti proprio perché basate su questi scambi transfrontalieri (sia di manodopera che di merci).

Un altro requisito è fondamentale per i nuovi Stati membri: la "capacità di allontanamento", ossia la garanzia di disporre non solo di validi strumenti di prevenzione all'immigrazione clandestina e irregolare, ma anche di mezzi efficaci per sanzionare il passaggio non autorizzato delle proprie frontiere. Ci si riferisce in tal caso alla definizione di procedure di allontanamento che comprendano tanto le misure di trattenimento coattivo di coloro che hanno ricevuto un decreto di espulsione, quanto accordi di riammissione con un numero sempre maggiore di Paesi origine dei flussi *unwanted*. Su questo versante tuttavia, quasi tutti i PECO presentano alcune difficoltà nell'adeguamento, in parte a causa della scarsa numerosità di intese specifiche con i Paesi limitrofi (è il caso, ad esempio della Romania e della Slovenia), in parte per l'elevata onerosità di tale procedure, difficilmente sostenibile da economie in sviluppo, quali sono quelle dei Paesi dell'Est.

Direttamente connesso al contrasto dell'immigrazione clandestina, anche se non direttamente contemplato nell'*acquis* comunitario, è infine l'impegno richiesto ai nuovi membri dell'UE25 per la lotta alle organizzazioni criminali dedite al traffico di clandestini e alla tratta di esseri umani. In questo settore più che in altri tuttavia appare difficoltoso il processo di armonizzazione, sia per sensibilità specifica della questione sia per la limitata capacità delle strutture giudiziarie nazionali di proiettarsi in una prospettiva d'intervento internazionale. Non ultimo poi influisce il forte potere di corruzione esercitato da queste forme criminali, soprattutto in Paesi in cui il senso della legalità e dello Stato si sta ricostruendo lentamente, dopo decenni di regime comunista.

1.3 L'ENTITÀ DEGLI INGRESSI[10]

Per ricostruire l'impatto esercitato dai movimenti di popolazioni conseguenti all'allargamento dell'UE occorre innanzitutto spostare l'analisi a livello nazionale, distinguendo 4 gruppi di Paesi dell'UE15, ovvero quelli che:

– fin dall'inizio non hanno adottato restrizioni all'ingresso dei lavoratori dall'Est nel mercato del lavoro nazionale (includendo in questo gruppo anche la Gran Bretagna e l'Irlanda, per quanto abbiano introdotto misure restrittive nell'accesso ai servizi di welfare);
– solo nel 2006 hanno deciso di sospendere totalmente l'applicazione della moratoria ai cittadini dall'Est;
– hanno annunciato una sospensione progressiva di tali misure;
– hanno mantenuto le clausole restrittive.

Tale distinzione è utile per fornire dati specifici a supporto di quanto già affermato nel capitolo 1, ossia che l'adozione di tali misure non appare particolarmente rilevante rispetto all'obiettivo di arginare il flusso di migranti per lavoro dai PECO. Eccetto che nel caso del Regno Unito e dell'Austria, infatti, la percentuale della popolazione attiva proveniente dai Paesi dell'UE10 (Tabella n. 5) è rimasta pressoché stabile in tutti gli Stati dell'Unione, rispetto ai due anni precedenti l'allargamento.

Tabella 5
Popolazione attiva per nazionalità – 2003 – 2006 (valori percentuali)

Paese di destinazione	Nazionalità					
	UE15			UE10		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Belgio	5,4	5,8	5,8	0,2	0,2	0,2
Danimarca	1,0	1,1	1,1	…	…	..
Germania	2,7	2,6	2,8	…	…	0,7
Grecia	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Spagna	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	0,2
Francia	1,9	2,1	1,9	0,1	0,1	0,1
Irlanda	3,4	3,3	3,0	…	…	2,0
Lussemburgo	37,2	37,6	37,6	0,3	0,3	0,3
Paesi Bassi	1,5	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1
Austria	1,7	1,8	1,9	0,7	0,8	1,4
Portogallo	0,3	0,4	0,4	…	…	…
Finlandia	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3

segue

10 Eccetto che per i casi nei quali è esplicitamente indicata una diversa fonte statistica, i dati citati in questo paragrafo sono tratti dai report curati dall'ECAS (European Citizen Action Service).

segue **- Tabella 5**
Popolazione attiva per nazionalità – 2003 – 2006 (valori percentuali)

Paese di destinazione	Nazionalità					
	UE15			UE10		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Svezia	2,2	2,2	2,3	0,2	0,2	0,2
Regno Unito	1,8	1,8	1,7	0,2	0,3	0,4
UE15	**2,0**	**2,1**	**2,1**	**0,2**	**0,2**	**0,4**
UE10	**...**	**0,2**	**0,2**	**...**	**0,1**	**0,2**
UE25	**1,9**	**1,7**	**1,7**	**0,1**	**0,1**	**0,3**

Note: '…' dati non disponibili o non affidabili a causa delle dimensioni ridotte del campione.
L'Italia è esclusa in quanto non ha dati aggregati per nazionalità.
Aggregati per l'UE15 e l'UE25 senza Italia; aggregati per l'UE15 e l'UE25 senza Germania e Irlanda nel 2003-2004 per i cittadini dell'UE10. Aggregato dell'UE10 senza Polonia.

Fonte: Commissione delle Comunità Europee 2006b su dati Eurostat

In particolare, rispetto al primo gruppo di Paesi, è possibile rilevare come l'assenza di restrizioni non ha generato un flusso imponente dai nuovi Paesi membri. In **Svezia** per esempio - unico Paese dell'UE15 a riconoscere la libera circolazione ai cittadini dell'Est Europa fin dal 2004 - il numero dei permessi di residenza rilasciati è stato pari a 21.800 nel 2004 e 8.768 nel 2005. Nel primo caso, il dato andrebbe depurato dal numero dei cittadini PECO già presenti sul territorio svedese prima dell'allargamento; il secondo dato invece si riferisce ai permessi rilasciati per la prima volta (quindi rappresenta sicuramente i nuovi arrivati).

In **Irlanda** invece, l'accesso al mercato del lavoro è stato condizionato al possesso di un permesso di residenza, che generalmente, quando viene concesso per la prima volta, ha una durata limitata a 12 mesi e viene richiesto solo a soggetti che intendono restare per motivi di lavoro per un periodo superiore a 3 mesi. I dati disponibili mostrano che anche in questo Paese i flussi dall'Est dopo l'allargamento non sono stati poi così elevati: il *Central Statistical Office* ha rilevato che a due anni dal 2004 su 198.000 lavoratori stranieri presenti sul territorio, solo 74.000 provengono dai Paesi dell'UE10. Questo dato comunque non sminuisce il riconoscimento dell'importanza della forza-lavoro dall'Est per il mantenimento degli attuali livelli di sviluppo dell'economia irlandese, una funzione fondamentale del resto fin dalla fine degli anni Novanta, quando uno dei fattori propulsivi dello sviluppo della *Celtic Tiger* è stato proprio l'impiego della manodopera dai PECO: dal 1999 al 2004 il rilascio dei permessi di lavoro è passato da 6.250 a 47.551.

Un'altra eccezione in questo primo gruppo di Paesi UE15 è rappresentata dalla **Gran Bretagna**. Per individuare il numero di lavoratori dall'Est presenti nel Paese dopo l'allargamento occorre rifarsi ai dati forniti dal *Worker Registration Scheme* (WRS), un sistema anagrafico istituito dal governo inglese nel 2004 per limitare il di-

ritto alle prestazioni di welfare solamente ai migranti dall'Est che potevano certificare un contratto di lavoro della durata di almeno un anno. In questo modo si voleva favorire l'occupazione regolare degli immigrati. A giugno del 2006 si contavano 447.000 lavoratori dell'Est iscritti al WRS, di cui 80.000 registrati tra maggio 2004 e dicembre 2005[11].
Approfondendo la differenziazione per Paese d'origine si può rilevare come in tutti e tre i Paesi citati la maggior parte dei lavoratori dall'Est proviene dalla Polonia (con percentuali che vanno dal 56% in UK al 60% in Svezia), seguiti dai Lituani. È in relazione al terzo gruppo etnico più rilevante invece che si registrano le maggiori differenze: in Irlanda predominano i migranti dalla Lettonia, in Svezia gli Estoni e i Cechi e gli Slovacchi in Gran Bretagna.

Se passiamo ad analizzare i flussi diretti verso i Paesi dell'EU15 appartenenti al secondo gruppo (ossia quelli che hanno deciso di applicare il principio di libera circolazione dal 1° maggio 2006) dobbiamo operare una seconda distinzione tra Paesi del nord Europa e quelli del Mediterraneo. La **Finlandia** infatti grazie alla propria posizione geografica e ai minimi legami storici con i PECO non ha registrato rilevanti flussi dall'Est: per esempio di 22.600 immigrati entrati nel Paese dal 2004, solo 9.700 provenivano dai PECO, e di questi poi solo 4.485 hanno fatto richiesta per un (primo) permesso di lavoro tra maggio 2004 e dicembre 2006.

I paesi dell'Europa mediterranea invece mostrano flussi (relativamente) più consistenti, sia per la prossimità geografica che per i legami storici, per quanto non si raggiungano mai cifre allarmistiche. In **Italia** la situazione è stata quasi paradossale: seguendo le pressioni di un'opinione pubblica preoccupata, il governo nella primavera del 2006 ha confermato il mantenimento delle misure restrittive, aumentando tuttavia il numero degli ingressi per lavoro dai Paesi dell'EU10 da 79.500 a 170.000. A luglio questa domanda di manodopera era stata soddisfatta solo per il 60% e ciò ha portato quindi alla decisione di liberalizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro abolendo le restrizioni all'ingresso dei lavoratori dall'Est.

Difficile invece fare delle valutazioni per quanto riguarda i flussi per lavoro dall'Est diretti verso la **Spagna**, considerato che non ci sono dati specifici disponibili (ECAS 2006). Tuttavia facendo riferimento al numero di stranieri residenti si valuta che nel 2005 di 234.218 presenze solo 10.815 provenivano dall'EU10. Questo dato conferma le tendenze ufficiali secondo le quali la maggior parte degli ingressi in Spagna proviene dal Sud America, dall'Ecuador e dalle Colombia, mentre le

11 Anche in questo caso va tenuto conto che le cifre disponibili includono tanto i lavoratori dell'Est già presenti sul territorio e regolarizzati con l'allargamento, quanto coloro che dopo aver concluso il proprio contratto di lavoro sono tornati nel Paese di origine, dal momento che non esiste un "obbligo di cancellazione" dalle liste del WPR.

presenze più numerose dal vecchio continente (non EU) hanno origine dalla Romania e dalla Bulgaria. In **Portogallo** la presenza di cittadini dei Paesi nuovi membri dell'EU è ancora meno rilevante: nel 2005 si sono registrati 1.034 residenti provenienti da questi Paesi a fronte di 76.470 cittadini dall'EU15. Sembra essere la distanza geografica a spiegare questa scarsa incidenza. Nel caso della **Grecia** invece, nonostante la maggiore prossimità geografica, è stata l'introduzione di misure restrittive a limitare il numero di *work permits* rilasciati a lavoratori dell'Est nei primi due anni di transizione: solo 580, contro 6.711 rilasciati a lavoratori dell'EU15. In parte hanno influito ad ogni modo anche un'economia meno sviluppata, e quindi meno pronta ad assumere manodopera dall'esterno, nonché una significativa difficoltà della lingua.

Un elemento che accomuna l'esperienza migratoria recente di questi Paesi europei che affacciano sul Mediterraneo è l'elevato numero di immigrati da Paesi dell'Est di prossimo ingresso nell'Unione, ossia lavoratori provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria. Le economie di questi Paesi (Italia e Spagna soprattutto) con una rilevante percentuale di attività sommerse (l'Italia con il 16-17% supera di gran lunga la media Eu del 4-5%) hanno permesso a molti migranti della nuova Europa di restare sul territorio anche se irregolari, in attesa del 1° gennaio 2007, data che ha sancito per loro la libera circolazione sul territorio dell'Unione. Non saranno più costretti quindi a lasciare il Paese di accoglienza ogni tre mesi (allo scadere del permesso per turismo, per esempio) per poi rientrarvi nuovamente con un altro permesso (per turismo o per studio).

Un caso anomalo è rappresentato dai **Paesi Bassi** che hanno dapprima adottato un sistema di restrizioni agli ingressi dall'Est costituito dall'obbligo di ottenere un permesso di lavoro (vincolato alle condizioni del mercato del lavoro autoctono) e comunque per un numero non superiore alle 22.000 richieste (quota per anno). Nel corso del 2006 poi il governo olandese ha stabilito che a partire dal 1° gennaio 2007 avrebbe riconosciuto la libera circolazione dei cittadini dall'EU10. Del resto, anche se i dati registrano un raddoppio dei permessi di lavoro rilasciati nel 2004 rispetto all'anno precedente (da 12.540 a 24.728), queste cifre non preoccupano eccessivamente l'opinione pubblica perché questi lavoratori vanno a svolgere mansioni non desiderate dalla forza-lavoro nazionale. In termini di prevalenza etnica, va rilevata l'evidente numerosità dei cittadini polacchi, che rappresentano l'82% (circa 20.000) dei *migrant workers* dai Paesi dell'EU10, seguiti dai Cechi, gli slovacchi e gli ungheresi rispettivamente con il 6%, il 5% e il 4%.

Tra i Paesi che hanno mantenuto le misure restrittive agli ingressi dall'Est, pur pianificando una progressiva sospensione delle stesse, troviamo la Francia, il Belgio e il Lussemburgo. Questi hanno deciso di adottare un regime di "immigrazione selettiva", lasciando libero accesso solo a quei settori nei quali veniva rilevata una

significativa mancanza di manodopera (autoctona)[12]. In termini di procedure non cambia poi molto: è necessaria comunque l'iscrizione ad appositi registri nazionali, anche se l'ottenimento del permesso di lavoro è più veloce perché non viene più richiesto all'amministrazione di verificare preventivamente le condizioni del mercato del lavoro nazionale. In **Francia**, per esempio, si registra un basso numero di permessi di lavoro rilasciati a lavoratori dell'Est, anche a causa della diffusa paura della figura dell'*idraulico polacco*, che avrebbe potuto essere una minaccia per la manodopera nazionale (e che avrebbe determinato, secondo autorevoli commentatori, anche il "no" al referendum per la ratifica della Costituzione europea).

Dal 1° maggio 2004 al 31 marzo 2005 vengono rilasciati 737 permessi per lavoro temporaneo a lavoratori polacchi e 875 a lungo termine. Eppure nello stesso periodo si registrano 140.000 posti di lavoro vacanti in Francia, di cui 47.000 nel settore delle costruzioni. Dalla lettura delle cifre tuttavia la presenza dei polacchi non sembra essere poi così numerosa, considerato che di 1.700.000 cittadini dell'EU25 residenti nel Paese nel 2005, solo 90.000 erano originari dalla Polonia, e rappresentavano la settima etnia presente in Francia. Più rilevante è la presenza dei polacchi invece nel vicino **Belgio**, dove di 2.300 permessi di lavoro rilasciati nel 2005 ben 2.100 sono stati emessi per cittadini polacchi, il 90% dei quali però per lavoro stagionale. Un caso a parte è rappresentato dal **Lussemburgo**, che rappresenta l'unico Paese dell'Unione in cui la maggior parte degli stranieri presenti sul territorio proviene da Stati membri dell'EU. I flussi dall'Est sono stati davvero poco consistenti: nel 2004 sono stati registrati circa 500 migranti dalla Polonia, 400 dalla Slovacchia e 300 dall'Ungheria.

Anche in **Danimarca** si mantengono le misure restrittive, per quanto sia stato fatto un passo avanti verso il riconoscimento del diritto alla libera circolazione delle persone, decidendo di non applicare tali restrizioni alla tipologia degli ingressi per lavoro part-time, a condizione tuttavia che questo venga svolto per almeno 30 ore a settimana. Considerate tali misure, le cifre degli ingressi dall'Est non sono particolarmente elevate: ad aprile 2005 solo 3.250 richieste di permessi di residenza sono state avanzate da cittadini dei nuovi Stati membri.
L'Austria e la Germania, infine, figurano tra i Paesi che hanno imposto delle misure restrittive all'ingresso dei lavoratori dall'Est e che le hanno mantenute anche dopo i due anni di periodo transitorio. In entrambi i Paesi a motivare tale scelta è stata la forte vicinanza geografica con le regioni d'origine dei movimenti di immi-

12 In Francia, i settori interessati dall'apertura sono: servizio pubblico e ingegneria civile, industria alimentare, ricezione, manifatture industriali, vendita e marketing, servizi di pulizia. In Belgio si accoglie manodopera dall'Est nei settori dell'ICT, assistenza infermieristica, ingegneri, agricoltura, tecnici. Nel Lussemburgo, invece, i gap tra domanda e offerta di forza-lavoro si registrano nell'agricoltura, nella coltivazione delle viti e nella ristorazione.

grazione e la consistenza dei flussi dall'EU10 precedenti alla data dell'allargamento (Austria e Germania accolgono i due terzi dei flussi dall'Est diretti nell'Unione). In **Austria** per esempio nel 1998 si contavano circa 100.000 immigrati dall'Est residenti, pari all'1,3% della popolazione totale. Le previsioni pre-allargamento parlavano di un incremento del 10% e questo ha preoccupato notevolmente l'opinione pubblica di questo Paese che confina con ben 4 dei 10 Stati candidati all'ingresso nell'Unione (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia), spingendo il governo ad adottare misure restrittive (e un sistema di quote specifico per singoli settori di impiego) che comprendono anche la misura limite di bloccare il rilascio di qualsiasi permesso di lavoro se la percentuale della manodopera straniera presente sul territorio (sia occupata che disoccupata) raggiunge l'8-9% della forza-lavoro austriaca. Queste restrizioni sembrano aver mantenuto basso il numero totale degli ingressi dai Paesi nuovi membri: nel 2005 sono stati offerti posti di lavoro a 46.034 cittadini dell'EU10, con un incremento di sole 6.170 unità rispetto al biennio precedente.
Anche in **Germania** il problema del contenimento dei flussi dall'Est non si è presentato con l'allargamento dell'Unione, ma era al centro del dibattito nazionale già dopo la caduta del muro di Berlino: secondo dati dell'OECD (2006) nel 2000 solo 12,2% degli stranieri con bassi livelli di istruzione residenti in Germania provenivano da Paesi dell'EU15, mentre 33,5% erano cittadini dell'Est. L'introduzione delle misure restrittive ha contenuto il numero degli ingressi dai Paesi nuovi membri dell'UE: nel 2005 solo il 7,3% (pari a 490,720 soggetti) della popolazione straniera residente sul territorio tedesco proveniva dai Paesi dell'EU10, il 24,5% venivano dall'EU15 e il restante gruppo (la maggioranza) dai Paesi terzi.

In termini di nazionalità straniere, contrariamente a quanto avviene negli altri Stati membri dell'EU15 in Austria non sono i polacchi l'etnia più numerosa, ma gli ungheresi (con 14.693 presenze contro le 12.615 dalla Polonia), dato che si spiega anche con la prossimità di confine tra i due Paesi. In Germania l'articolazione di presenze dall'est invece è leggermente diversa a causa della forte predominanza dei lavoratori polacchi e cechi. In entrambi i Paesi, inoltre, è significativa l'esperienza delle migrazioni transfrontaliere: queste coinvolgono circa 7,5 milioni di lavoratori distribuiti nelle regioni di confine di Austria, Slovacchia, Ungheria e Slovenia (il 40% dei quali residenti in Austria). Per arginare l'entità di questi flussi transfrontalieri il governo tedesco, nel 1991 ha introdotto un *"seasonal working scheme"* per tre settori in particolare, quello agricolo, quello della silvicoltura e quello della ricezione, regolati da accordi bilaterali con i Paesi dell'Est confinanti (Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca). Questa misura tuttavia non è servita tanto a ridurre il numero degli ingressi, quanto a "limitare" il progetto migratorio di questi lavoratori: nel primo semestre del 2004 si registrano 216.575 polacchi, 6.834 cechi e 2.216 ungheresi con un contratto di lavoro stagionale, mentre i lavoratori con contratto stabile ammontano a 19.631 originari dalla Polonia, 712 dalla Repubblica Ceca e 5.266 dall'Ungheria (dati dell'Ufficio Federale per le Migrazioni e i Rifugiati).

La prossimità geografica e la consuetudine acquisita a svolgere un lavoro oltrefrontiera, tuttavia, non sembra essere una valida ragione per supporre consistenti flussi da queste zone di confine verso l'Austria e la Germania. Un'indagine compiuta nel 2005 tra gli abitanti di queste regioni e volta a rilevare la propensione ad emigrare di queste popolazioni[13] mostra che solo il 12% degli slovacchi e degli ungheresi esprimono un'intenzione ad insediarsi stabilmente nei Paesi dell'UE15, e questo dato è ancora più basso tra i Cechi (solo un 5%).
La prevalenza di permessi rilasciati per motivi di lavoro di breve durata o stagionale è rilevabile non solo in Austria e in Germania, ma è una tendenza comune a tutti i Paesi dell'UE15: in Austria di tutti i permessi concessi ai cittadini dell'UE10 nel 2004, l'87% è stato rilasciato per un periodo inferiore ai 6 mesi; in Germania il 95% dei 500.000 permessi di lavoro è rilasciato con restrizioni di tempo; nei Paesi Bassi tale dato si attesta intorno al 50% dei permessi rilasciati; mentre in Italia la percentuale supera il 70% (Commissione Europea 2006b).

13 La ricerca è stata condotta nel giugno 2005 dal Social Science Institute "Paul Lazarsfeld" di Zurigo e finanziata dall'European Regional Development Fund e dal Ministero Federale dell'Economia e del Lavoro (http://eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/inbrief/at0507201n.html).

1.4 NUOVI SCENARI

Anche se la numerosità degli ingressi sembra essere consistente, una lettura più attenta della tipologia dei permessi rilasciati permette di rivedere criticamente l'allarmismo che ha accompagnato l'allargamento ad Est. Tanto più che sulla base della ricognizione sin qui compiuta, si può generalmente affermare che la percentuale maggiore di lavoratori stranieri presenti nell'UE25 è ancora quella di origine extra-comunitaria (solo nel Lussemburgo, in Belgio, in Irlanda e a Cipro tale dato è superato da quello dei cittadini provenienti dall'UE15). L'incidenza delle migrazioni per lavoro dall'EU10 invece è bassa, pari circa allo 0,2% della popolazione residente nei Paesi EU15.
Le principali destinazioni di tali flussi restano l'Austria e la Germania, seguite dal Regno Unito e dall'Irlanda: dati che sembrano evidenziare peraltro che non c'è una correlazione diretta tra la dimensione dei flussi di mobilità dagli Stati membri dell'UE10 e le misure restrittive adottate nel 2004.

La necessità di abolire tali misure peraltro è derivata anche da una maggiore consapevolezza dell'importanza di questa manodopera dall'Est per il mantenimento di livelli adeguati di sviluppo delle economie dell'Europa occidentale. Va rilevato a tal proposito che dopo l'allargamento gli sviluppi del mercato del lavoro nell'UE sono stati positivi, con una diminuzione significativa della disoccupazione in quasi tutti i Paesi. Se ci si sofferma poi sull'indicatore chiave del mercato del lavoro (Tabella n. 6), si può notare come in molti Paesi dell'EU15 il tasso di occupazione dei lavoratori dell'Est sia simile a quello della forza-lavoro autoctona, e in alcuni di questi è addirittura maggiore: vedi la condizione dell'Irlanda, della Spagna e del Regno Unito.

Tabella 6
Tassi di occupazione per nazionalità – 2005 (valori percentuali)

Paese di destinazione	2004 UE10	2005 nazionalità Nazionale	UE15	UE10	Non UE
Belgio	64	62	60	55	35
Germania	...	67	68	51	48
Grecia	47	60	53	47	71
Spagna	68	62	64	78	71
Francia	61	64	69	62	44
Irlanda	...	67	69	85	57
Paesi Bassi	63	74	76	64	41
Austria	58	69	72	66	60
Finlandia	67	69	67	55	45
Svezia	62	74	73	62	45
Regno Unito	**72**	**72**	**69**	**75**	**58**
UE15	**59**	**67**	**68**	**62**	**55**
UE10	**...**	**57**	**59**	**66**	**63**
UE25	**59**	**65**	**67**	**62**	**55**

Fonte: Commissione Europea 2006b su dati Eurostat

L'Italia è esclusa poiché non dispone di dati aggregati per nazionalità. Danimarca, Lussemburgo e Portogallo sono esclusi a causa delle dimensioni ridotte del campione.
Questo perché non solo le caratteristiche socio-demografiche degli immigrati per lavoro dai nuovi Stati membri dell'UE li rendono più appetibili per alcuni settori delle economie europee (sono soggetti giovani, con un'età compresa tra i 18 e i 35 anni, e spesso con un buon livello di istruzione), ma anche perché la loro scarsa propensione a stabilirsi definitivamente nel Paese di origine li porta ad accettare mansioni poco qualificate, sovente non apprezzate dalla manodopera locale. Il fatto che prediligano un progetto migratorio a breve termine, con una decisa prospettiva di ritorno al Paese di origine li rende disponibili anche ad occupazioni socialmente poco gratificanti, pur di massimizzare in breve tempo le fonti di guadagno da reinvestire in patria.

Da notare inoltre nella tabella precedente come il tasso di occupazione dei cittadini dell'UE10 sia addirittura aumentato dopo l'allargamento: questo fenomeno in parte è riconducibile al fatto che l'ingresso di questi Paesi nell'Unione ha fatto emergere da condizioni di clandestinità un numero consistente di lavoratori provenienti dall'UE10, in parte è dovuto ad una maggiore propensione dei datori di lavoro a creare opportunità e regolamentazione per questa categoria di dipendenti.
La rilevanza di questa forza-lavoro per lo sviluppo delle economie dell'Unione è mostrata anche dall'analisi dell'incidenza di tali lavoratori nei diversi settori economici (Tabella n.7). La prevalenza in alcuni settori quali quello dell'edilizia e dell'agricoltura[14] (COM2006) dimostrano che i cittadini dell'UE10 non si pongono come concorrenti della forza-lavoro nazionale, ma al contrario si orientano su mansioni complementari: i cittadini nazionali infatti sono più concentrati nel settore dei servizi (in particolare quelli dell'amministrazione pubblica), della sanità e dell'istruzione.

Tabella 7
Occupati nell'UE15 per nazionalità e settore – 2005 (valori percentuali)

Settore di attività	Nazionalità		
	Nazionale	UE15	UE10
Agricoltura/pesca	4	(2)	(3)
Industria	18	19	18
Edilizia	8	8	15
Commercio al dettaglio; alberghi/risoranti; trasporti	25	28	28
Settore finanziario; settore immobiliare	13	16	14
Amministrazione pubblica; istruzione; sanità; altro	32	27	23

Note: i dati tra parentesi non sono affidabili a causa delle dimensioni ridotte del campione

Fonte: Commissione Europea 2006b su dati Eurostat

14 Le percentuali relative al settore agricolo non sono particolarmente elevate in parte a causa della scarsa incidenza dell'agricoltura sul mercato del lavoro, in parte a causa della presenza di lavoratori stagionali che non possono essere conteggiati adeguatamente.

Anche la composizione delle qualifiche della forza-lavoro presente sul territorio dell'UE25 conferma questa convinzione che i cittadini dei Paesi nuovi membri dell'Unione «apportano un contributo complementare alle economie nazionali» (Commissione Europea 2006b,13). La percentuale di cittadini dell'UE10 con basso livello di istruzione è inferiore tanto alla popolazione nazionale che a quella proveniente dai Paesi dell'UE15, residente nello stesso Stato (Tabella n. 8). Più alta è invece l'incidenza dei cittadini UE10 con un livello medio di istruzione e sono comparabili infine, tra cittadini della vecchia Europa e cittadini dell'Est, i dati relativi al possesso di una qualifica elevata.

Tabella 8
Popolazione attiva dell'UE15 per nazionalità e livello di istruzione – 2005 (valori percentuali)

Livello di istruzione	Nazionalità			
	Nazionale	UE15	UE10	Non UE
Basso	31	36	21	48
Medio	46	39	57	35
Alto	23	25	22	17

Note: livello di istruzione: basso (medie inferiori); medio (medie superiori); alto (studi superiori)

Fonte: Commissione Europea 2006b su dati Eurostat

I flussi dagli Stati membri dell'UE10 pertanto sembrano avere effetti positivi sul mercato del lavoro in quanto sopperiscono alla domanda di manodopera di alcuni settori produttivi e, considerate le alte qualifiche professionali che li caratterizzano possono addirittura costituire un "accumulo di capitale umano" (Commissione Europea 2006b, 14) in grado di contribuire alla creazione di imprese e alla crescita sul lungo periodo.

Per avere un quadro completo degli effetti della mobilità all'interno dell'Unione allargata occorre ricostruire anche i flussi di ingresso verso gli Stati dell'EU10. Questo non solo perché con l'allargamento dell'Unione sono diventati Paese di destinazione di migrazioni dall'EU15, ma soprattutto per il fatto che si sono scoperti meta di movimenti di popolazione da Paesi terzi, che percepiscono il territorio di questi nuovi Paesi membri come canale privilegiato di accesso all'Unione. Nel caso dei flussi dall'EU15 va sottolineato che alcuni di questi Paesi dell'EU10 (in particolare la Polonia, la Slovenia e l'Ungheria) hanno fatto ricorso alla *clausola di reciprocità* del trattato sull'allargamento ed hanno imposto essi stessi dei limiti ai movimenti di persone dai Paesi della vecchia Europa che applicavano restrizioni all'ingresso dei loro cittadini.

I tre Paesi baltici (**Estonia**, **Lettonia** e **Lituania**) non sono ricorsi alla clausola di reciprocità eppure il numero di immigrati dall'Eu25 è stato di gran lunga minore ai movimenti verso l'Europa allargata: in Lituania, per esempio (Paese che ha fornito i dati più aggiornati) a fronte di 15.000 emigrati nel 2005 (per lo più in UK e in Irlanda) si contano circa 5.000 ingressi dall'EU25.

Tra i Paesi dell'Europa Centrale (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia) va segnalato innanzitutto il consistente flusso "quasi-interno" di lavoratori Slovacchi verso la **Repubblica Ceca** (75.000 circa nel 2005), giustificato dalla recente storia comune tra le due regioni. Per quanto riguarda l'**Ungheria** e la **Polonia**, invece, avendo scelto di applicare delle restrizioni agli ingressi dall'UE12[15] non hanno registrato un numero elevato di immigranti dalla vecchia Europa (5.000 presenze circa nel 2005 tanto in Ungheria quanto in Polonia). Ancora meno significativo (un centinaio circa) è il numero degli stranieri che hanno richiesto anche il permesso di lavoro, a testimoniare che la maggior parte di coloro che entrano in questi Paesi sono prevalentemente managers in cerca di opportunità di sviluppo di *joint-venture* con attori economici locali. Tale situazione è ancora più paradossale se ci si sofferma sul fenomeno migratorio polacco: come abbiamo già rilevato, i lavoratori provenienti da questo Paese sono presenti in maniera consistente in tutti gli Stati dell'EU15 e questo in parte è riconducibile alla numerosità di questo popolo (che rappresenta la metà dell'insieme delle popolazioni dei Paesi nuovi membri dell'UE), in parte all'alta propensione a migrare, anche se con un forte orientamento ad accettare lavori stagionali.

La **Slovenia**, infine, costituisce un caso a sé perché ha presentato fin da subito una situazione economica più fiorente degli altri Paesi dell'allargamento, tanto da essere candidata all'ingresso nell'euro-zone già dal 1° gennaio 2007. I flussi di lavoratori verso l'EU15 non sono mai stati particolarmente consistenti, mentre significativi sono gli ingressi: 2.280 cittadini dell'Unione allargata sono stati attratti dalla stabilità economica e dalla sicurezza sociale della Slovenia, con una forte predominanza dei cittadini slovacchi.

L'economia slovena ad ogni modo non é l'unica a registrare decisivi tassi di crescita: la maggior parte degli studi volti a stimare l'impatto economico dell'allargamento hanno sottolineato il forte dinamismo di tutte le economie dei PECO (Boeri – Brucker 2005, Tajoli 2005, Zielonka 2004). Addirittura si rileva come questo sia di gran lunga più sostenuto di quello dell'UE15: nei prossimi anni si prevede che i PECO avranno dei tassi di crescita dell'ordine del 4-5% contro il 2-2,5% per i Paesi dell'UE15. Ciò conferma l'ipotesi che l'ingresso di questi Paesi nell'Unione da un lato non può che essere una spinta positiva all'economia dell'UE, dall'altro è un potente fattore di stimolo per queste stesse economie dell'Est (come dimostrato anche dalle esperienze degli allargamenti precedenti).

A preoccupare i governi dell'EU15 ad ogni modo non è solo l'impatto della manodopera immigrata sulle economie nazionali della vecchia Europa, ma anche la

15 EU12 perché si fa riferimento ai soli 12 Paesi che hanno adottato inizialmente le clausole restrittive agli ingressi di lavoratori dall'Est.

bassa capacità dei PECO di implementare i cosiddetti "*acquis* sociali" ossia quelle specifiche disposizioni dell'*acquis* comunitario che promuovono riforme legislative a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la parità di possibilità per uomini e donne, il coordinamento di sicurezza sociale per i lavoratori migranti. Per quanto i Paesi dell'UE10 abbiano già avviato un processo di adeguamento, i risultati intermedi non sembrano essere confortanti tanto da far temere il diffondersi del fenomeno di *dumping* sociale, intendendo con questo termine la propensione delle aziende a massimizzare il profitto anche a costo della violazione dei diritti dei lavoratori.

Un'immediata conseguenza può essere la delocalizzazione delle attività produttive ad alta intensità di manodopera proprio in quei Paesi dove la tutela sociale dei lavoratori è meno efficace. Tale timore tuttavia non è confermato dagli eventi che hanno seguito l'allargamento. Innanzitutto va rilevato che la delocalizzazione delle imprese dai vecchi Stati membri a quelli nuovi resta un fenomeno marginale e la destinazione principale non è l'Europa centrale e orientale ma l'Asia. È la concorrenza globale, quindi, e non l'allargamento, che provoca esternalizzazioni e delocalizzazioni (Commissione Europea 2006a).

In secondo luogo, poi, occorre sottolineare come siano le stesse disposizioni comunitarie a non garantire un'adeguata tutela di queste misure. L'*acquis* «forte»[16] dell'UE in materia sociale infatti consiste solo in poche decine di direttive centrate su questioni quali la libera circolazione dei lavoratori, le pari opportunità, le norme che regolano il lavoro, la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. E sono stati proprio alcuni Stati dell'UE15 a sospendere per primi parte di questi diritti nei confronti dei lavoratori dei PECO. Altre disposizioni relative alle misure per ridurre la disoccupazione oppure alla lotta all'esclusione sociale invece rappresentano solo l'*acquis* «debole» dell'ordinamento comunitario, sono racchiuse quindi in soluzioni normative poco incisive negli ordinamenti statuali quali raccomandazioni e auspici (Zielonka 2004).

16 Per un approfondimento del dibattito su potere forte e debole dell'*acquis communitaire*, si veda Laffan B. (2001).

1.5 IL RUOLO DEI CONTESTI REGIONALI

L'analisi delle principali conseguenze economiche e sociali determinate dall'allargamento ad Est dell'Unione Europea ripropone, come elemento determinante dell'esito del processo, la natura delle relazioni interistituzionali tra livello comunitario e livelli nazionali.
La notevole differenza di *vision* rispetto all'evento infatti si è manifestata tanto nella capacità dei singoli Stati nazionali di decidere le modalità e le condizioni per l'ingresso dei lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri nei propri mercati del lavoro, quanto nella possibilità di colmare il divario esistente nei sistemi di welfare nazionali tra gruppi di Paesi dell'UE15 e Paesi dell'UE10.
È stato già ampiamente sottolineato in letteratura (Hollifield 1998; Joppke 1998; Massey 1999) come i movimenti migratori internazionali abbiano messo in crisi la concezione dello stato-nazione come comunità monoetnica, ispirato ad una concezione weberiana di organizzazione sociale che esercita un'autorità legittima su una data popolazione in uno specifico territorio, attraverso l'applicazione di leggi interpretate da un sistema amministrativo direttamente controllato dal potere centrale. Il proliferare di politiche restrittive con le quali gli Stati occidentali hanno cercato di arginare l'arrivo e l'insediamento degli immigrati (soprattutto *unwanted*) non ha determinato un reale ridimensionamento di questi flussi, evidenziando così la multidimensionalità del fenomeno che difficilmente riesce ad essere governato agendo esclusivamente su un settore di policy: «*è l'effetto congiunto dei mercati e dei diritti che spiega molte delle attuali difficoltà a controllare l'immigrazione in Europa*» (Cornelius, Martin, Hollifield 1994, 10). Non solo la dimensione politica non è più sufficiente per un efficace management di questi flussi, ma la natura *cross-border* di questi movimenti di popolazioni rende sempre più condivisa la necessità di sviluppare politiche migratorie trasnazionali che rispondano adeguatamente ad un fenomeno che interagisce con almeno due spazi politici, economici e sociali: la regione di origine e quella di arrivo. Questa dimensione transnazionale degli interventi per la gestione dei flussi migratori favorisce l'attribuzione di un ruolo fondamentale, in questo processo di *policy making,* alle istituzioni sovranazionali.
In particolare nel caso della gestione dei movimenti dall'Est Europa si evidenzia la centralità del ruolo delle istituzioni comunitarie, con l'obiettivo non solo di agire in cooperazione con tutti gli attori istituzionali coinvolti nella "rotta migratoria" degli individui (quindi responsabilizzando tanto i governi dei Paesi di origine quanto quelli di transito), ma anche con l'intento di ridurre a sintesi i diversi approcci all'immigrazione rintracciabili a livello nazionale nei singoli Stati membri. Tuttavia abbiamo già avuto modo di rilevare le difficoltà incontrate dal processo di comunitarizzazione della politica migratoria.
La via d'uscita rispetto all'empasse determinato da queste difficoltà istituzionali può trovarsi nelle strategie d'azione promosse dai livelli sub-nazionali che, attraverso forme diversificate di cooperazione allo sviluppo e di partnenariato con i paesi

di origine e/o di transito, sembrano aver intrapreso il percorso più adeguato per raggiungere due obiettivi fondamentali. Innanzitutto implementare forme più efficaci di *governance* del fenomeno migratorio che, attraverso interventi specifici nelle regioni di origine, possano ridurre le cause dell'immigrazione, e mediante accordi con i Paesi di transito possano tessere una rete internazionale di contenimento dei flussi clandestini e del traffico di essere umani. In secondo luogo, tali progetti di cooperazione hanno anche l'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei *newcomers*, sia con specifici corsi professionalizzanti che con corsi di lingua direttamente nel Paese di origine, favorendo così un più efficace incontro domanda-offerta di lavoro.
Uno studio del 2005 (Piperno, Reina, 2005) individua 5 principali blocchi tematici ai quali si possono ricondurre le iniziative che coniugano cooperazione decentrata e gestione dei flussi migratori. Innanzitutto abbiamo le esperienze che, considerando gli immigrati come agenti per l'integrazione economica tra paese di origine e di destinazione, sono tese a favorire il ritorno produttivo dei migranti e l'attivazione di circuiti economici transnazionali in grado di compensare il *brain drain* che spesso accompagna il movimento di popolazioni da Paesi in via di sviluppo. Altri progetti sono interessati a promuovere il rimpatrio assistito di categorie deboli di immigrati, quali i percorsi di formazione-rientro di detenuti in attesa di espulsione a fine pena, oppure i progetti di assistenza scolastica ai minori, o ancora le iniziative per il reinserimento socio-economico delle donne vittime di tratta. Diversi invece sono i programmi che, anche attraverso la preziosa collaborazione di alcuni istituti bancari, hanno l'obiettivo di potenziare i canali ufficiali utilizzati per trasferire le rimesse economiche, in modo tale da accrescerne l'impatto sulle leve di sviluppo delle regione di origine. Degni di segnalazione sono poi i progetti che, partendo da una valorizzazione della funzione integrativa di questi network di connazionali (Ambrosini 2004 e 2005; Zanfrini 2004), sviluppano un coinvolgimento attivo delle associazioni di immigrati, sia per stimolare l'autoorganizzazione degli stranieri sul territorio di arrivo, sia per facilitare il dialogo con le istituzioni dei paesi di provenienza. Più conosciute sono sicuramente, infine, le iniziative appartenenti al quinto gruppo tematico: quelle per il reclutamento della forza-lavoro migrante, che tuttavia presentano una potenzalità ambivalente perché se favoriscono l'inserimento lavorativo dei migranti nel Paese di arrivo, è anche vero che contribuiscono al depauperamento del capitale sociale delle regioni di origine. In alcuni casi, si cerca di compensare questi effetti negativi con azioni di sviluppo in loco che amplino l'offerta formativa, oppure che favoriscano le immigrazioni circolari, oppure che puntino alla selezione del personale in esubero nel Paese di origine.

La maggior parte di questi programmi di cooperazione e partenariato nascono sotto il patrocinio dell'Unione Europea che ha finanziato una serie di iniziative volte a promuovere queste reti di azione tra regioni europee.
In particolare tali programmi si distinguono tra quelli che vantano un coordinamento intra-europeo e quelli che sono volti alla cooperazione con regioni esterne

all'Unione (quindi con Stati e/o regioni che non fanno parte dell'UE).
L'iniziativa più interessante è senza dubbio INTERREG (giunto nel 2000 alla terza edizione), ossia un iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) con l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea promuovendo da un lato la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e dall'altro lato lo sviluppo equilibrato del territorio. Una particolare attenzione è riservata all'interesse delle regioni ultraperiferiche e delle regioni situate lungo le frontiere esterne dell'Unione verso i paesi candidati all'adesione.

Con l'allargamento ad Est l'Unione europea ha sentito la necessità di aumentare ad oltre 260 milioni di euro, il finanziamento per l'iniziativa comunitaria INTERREG IIIA (215 milioni di euro) nonché per i programmi Tacis[17], Phare[18] e CARDS[19] (altri strumenti finanziari di preadesione e di assistenza ai paesi terzi). Con i contributi nazionali e regionali, le risorse finanziarie disponibili per il periodo 2004-2006 hanno raggiunto complessivamente i 336 milioni di euro.

Il fatto che questi programmi siano concepiti come fondamentali nella strategia comunitaria di costruzione di intese con i Paesi confinanti e/o candidati all'ingresso nell'Unione è testimoniato anche dalla decisione, presa proprio in concomitanza con l'allargamento, di integrare gli aiuti addizionali previsti nell'ambito del FESR a favore dei nuovi Stati membri attraverso modifiche da apportare anche ad altri 12 programmi transfrontalieri esistenti (ad esempio i programmi Austria-Slovenia o Finlandia-Estonia). A seguito dell'allargamento sono stati inoltre emendati cinque programmi di cooperazione transnazionale (Mediterraneo occidentale, Mar Baltico, Spazio alpino, CADSES e Archimede), nonché i programmi per

17 Il programma comunitario TACIS promuove la democratizzazione, il consolidamento dello Stato di diritto e la transizione verso l'economia di mercato dei nuovi Stati indipendenti (NEI), sorti dal collasso dell'Unione sovietica. Si tratta dei seguenti paesi: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Uzbekistan, Russia, Tagikistan, Turkmenistan e Ucraina. Il programma, che si estende dal 2000 al 2006, si fonda sui principi e sugli obiettivi enunciati negli accordi di partenariato e di cooperazione (APC) e negli accordi commerciali e di cooperazione economica tra l'Unione e questi paesi.

18 PHARE costituisce il principale aiuto di preadesione a favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea. Questo programma intende sostenere principalmente i paesi candidati nel processo di adozione e di applicazione dell'acquis e prepararli alla gestione dei fondi strutturali. In questa prospettiva, si concentra su due priorità: a) consolidamento delle strutture istituzionali e amministrative ("*institutional building*"); b) finanziamento degli investimenti. Avviato nel 1989 per sostenere la ricostruzione delle economie della Polonia e dell'Ungheria, è stato progressivamente esteso all'insieme dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

19 Il programma CARDS è volto a fornire assistenza comunitaria ai paesi dell'Europa sudorientale in vista della loro partecipazione al processo di stabilizzazione e di associazione con l'Unione europea. Possono beneficiare dell'assistenza comunitaria: l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, la Repubblica federale di Iugoslavia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. L'assistenza comunitaria è subordinata al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, delle libertà fondamentali, dei diritti dell'uomo e delle minoranze, nonché all'attuazione delle riforme democratiche, istituzionali ed economiche previste.

la creazione di reti (Interact, ESPON e INTERREG III C a sostegno della cooperazione interregionale), nell'ambito dei quali è prevista l'ammissibilità di tutti i nuovi Stati membri.

Nel secondo semestre del 2002 la Commissione ha avviato una riflessione su come poter sviluppare, all'indomani dell'allargamento, un approccio politico globale nei confronti dei paesi limitrofi. A seguito di tale riflessione è stata elaborata la comunicazione "Europa ampliata - Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali" (COM2003/104). Il documento proponeva un Piano d'azione per ciascun paese limitrofo, al fine di tracciare lo sviluppo delle relazioni tra l'UE e il paese in questione. La Comunicazione veicolava l'idea di uno "Strumento di prossimità" che avrebbe sostenuto la cooperazione transfrontaliera su entrambi i versanti delle frontiere esterne dell'Unione, in modo da poter disporre di un unico strumento per combinare i finanziamenti erogati nell'ambito di INTERREG, PHARE, Tacis, CARDS o MEDA[20], evitando così le difficoltà di coordinamento con cui si sono confrontati gli attuali programmi.

Il Regolamento CE 1638/2006 ha stabilito che a partire dal 1° gennaio 2007 il programma MEDA (ed in parte anche il TACIS) è sostituito con lo "Strumento europeo di vicinato e partenariato" (ENPI)[21]. Alcuni programmi di vicinato sono già stati varati nel 2004. I nuovi programmi si fondano su precedenti programmi INTERREG e comprenderanno, oltre al finanziamento del FESR, una specifica dotazione finanziaria sottoforma di strumenti Tacis, CARDS o MEDA (se del caso) a favore delle regioni situate alle frontiere esterne dell'UE. È inoltre prevista la pubblicazione di bandi congiunti per la presentazione di progetti su entrambi i versanti della frontiera, in base a procedure comuni, che dovrebbero agevolare il processo di cooperazione. I finanziamenti previsti per l'assistenza ENPI sono pari a 11.181 milioni di euro per il periodo 2007/2013.

Altrettanto significative, soprattutto in relazione all'obiettivo di armonizzare le misure per la tutela dei diritti dei lavoratori in Europa, sono i programmi *Equal* (nati nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione) che presentano come princi-

20 Il regolamento MEDA costituisce il principale strumento della cooperazione economica e finanziaria del partenariato euromediterraneo, con l'obiettivo di attuare misure di cooperazione destinate ad aiutare i paesi terzi mediterranei a procedere alla riforma delle loro strutture economiche e sociali e ad attenuare gli effetti dello sviluppo economico a livello sociale ed ambientale. Esso consente all'Unione europea (UE) di fornire un aiuto finanziario e tecnico ai paesi a sud del Mediterraneo, ossia: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori palestinesi, Tunisia e Turchia. Il programma MEDA si sostituisce ai diversi protocolli finanziari bilaterali esistenti con i paesi del bacino mediterraneo. Esso si ispira ai programmi PHARE e TACIS, in particolare per quanto attiene alla trasparenza e all'informazione.

21 I Paesi beneficiari del Programma ENPI, elencati nell'allegato I e II del citato regolamento sono, da una parte, ex TACIS(*) (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Federazione Russa, Georgia, Moldova e Ucraina) e, dall'altra, ex MEDA (Algeria, Autorità Palestinese della Cisgiordania a di Gaza, Egitto, Israele, Libano Libia, Marocco, Siria e Tunisia).

pi innovativi proprio l'attivazione di reti locali di *policy* volte a promuovere iniziative per la lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze nel mercato del lavoro.
La partecipazione a pieno titolo a tali programmi da parte dei Paesi dell'UE10 ha destato notevoli polemiche nell'opinione pubblica europea già dall'avvio di misure di sostegno pre-allargamento, perché si temeva una posizione concorrenziale di queste nuove regioni (con un'economia meno sviluppata) rispetto alle regioni dell'Unione che tradizionalmente erano destinatarie di tali finanziamenti[22]. L'entità del finanziamento di tali iniziative, infatti, (il cui incremento era previsto al 6%, a fronte di un ingresso di 17 nuovi Paesi entro il 2007) viene percepito come un costo diretto dell'allargamento e pertanto chiaramente identificabile. Un calcolo più attento dell'ammontare di tali trasferimenti monetari per lo sviluppo delle regioni dell'Est, tuttavia, dimostra che considerato che l'attuale prospettiva finanziaria dell'UE sancisce che i Fondi Strutturali possono arrivare fino al 4% del PIL della regione ricevente e che il PIL dei PECO rappresenta il 5% del PIL dei vecchi Paesi membri, l'aggravio sul bilancio dell'UE potrà essere al massimo dello 0,2% dell'UE15 (Tajoli, 2005).

Non è soltanto la crescente politicizzazione del valore economico di questi interventi a sconsigliarne un'ampia promozione, ma anche il fatto che dopo quasi un decennio di finanziamenti è possibile affermare con certezza che il limite principale di tali iniziative risiede nel fatto che si esauriscono con l'implementazione di singoli azioni di *policy*, senza innescare necessariamente circuiti di innovazione più duraturi (Caponio 2003). Ma le cause di tale "implementazione non virtuosa" non sono da ricercare esclusivamente nelle modalità di recepimento della politica europea a livello nazionale e locale, quanto piuttosto nella natura della stessa *policy*: spesso mancante di una vera *vision* e pertanto facile a scivolare nella retorica della «*superficialità metodologica e della genericità scientifica*» (Ruspini 2006: 11) tipica di espressioni quali "cerchio di amici" (COM 2004/373) per indicare tutti i Paesi confinanti con l'Unione, anche se in realtà alcuni di loro conoscono radicate esperienze di regime autoritario.

La mancanza di una forte dimensione programmatoria (tanto nello *Strategy Paper* per lo sviluppo di una politica di buon vicinato con i Paesi europei, quanto in quello sulla cooperazione con regioni dell'area meridionale del Mediterraneo[23]) ha sensibilmente ridotto anche la possibilità di successo di queste iniziative intraprese dagli enti locali: non essendo più compito del governo centrale – o sovranazionale - proporre soluzioni precise e puntuali, in un'ottica sempre più diffusa di poli-

22 «L'allargamento UE renderà più corta la coperta degli aiuti», in *Il Sole24Ore* del 15 novembre 2003.
23 Si fa riferimento, rispettivamente, alla Comunicazione delle Commissione Europea 2004/373 *European Neighbourhood Policy – Strategy paper,* e al documento delle Commissione Europea *Meda Neighbourhood Programme. Strategy Paper and Indicative programme for countries under the Euro-Mediterrenean Partnership*, 2004.

tiche di seconda generazione si demanda proprio alle istituzioni di prossimità il compito di ideare significative misure di co-sviluppo sociale ed economico basate non tanto su forme di supporto economico comunitario quanto su un impiego diretto dei finanziamenti propri di un'amministrazione.

Appare più promettente, di conseguenza, lo strumento del *parteneriato interregionale* che si presenta come la fase matura e istituzionalizzata di rapporti stabili e continuativi di partnership basati su fiducia reciproca e obiettivi comuni di lungo periodo. Il contesto locale sembra essere il luogo ideale per promuovere tale network perché da un lato permette una più efficace lettura dei bisogni economici e produttivi della regione di destinazione e dall'altro consente una migliore diagnosi delle cause che hanno spinto i migranti a lasciare la propria terra di origine (povertà, disoccupazione, guerra, persecuzione politica, ecc.). Ma non è solo l'incontro domanda-offerta di lavoro che assicura una *good governance* del fenomeno migratorio.
Diverse sono le dimensioni per la gestione dei flussi di ingresso rispetto alle quali i governi sub-nazionali si scoprono sempre più attivi, con funzioni sempre più specifiche:

- l'integrazione sociale degli immigrati, direttamente conseguente ai processi di decentramento amministrativo delle funzioni di welfare, che interessano i principali Paesi occidentali;
- la promozione dello sviluppo economico, consistente nell'esigenza di regolare il mercato del lavoro locale in accordo con le necessità di sviluppo del territorio;
- la tutela della sicurezza, con l'obiettivo non solo di arginare gli episodi di migrazione illegale, ma anche di cooperare con le regioni di origine degli immigrati al fine di costituire uno spazio di sicurezza comune.

Tuttavia la diversa sensibilità e capacità di attivazione delle specifiche realtà territoriali non ci restituiscono uno scenario omogeneo nell'ambito dello stesso contesto nazionale, ma evidenziano al contrario persistenti elementi di criticità, quali la diffusa assenza di strutture amministrative dedicate specificamente alla gestione dei flussi migratori e alla promozione della cooperazione per lo sviluppo, il mancato coordinamento con iniziative analoghe avviate da altre amministrazioni, un deficit di professionalità specifiche per il management di questi progetti, un inadeguato coinvolgimento delle associazioni degli immigrati ed infine deboli partnership con le regioni di origine dei flussi (Piperno, Stocchiero 2006).

In uno scenario in cui lo sviluppo economico non si concentra più nella fabbrica fordista, ma si articola nelle varie forme del distretto industriale e della specializzazione produttiva, e la terziarizzazione dell'economia si manifesta maggiormente nell'affermazione delle cosiddette "città globali", il fenomeno migratorio non appare più omogeneo ma si complessifica e si diversifica in funzione delle esigenze economiche degli specifici contesti locali.

Come abbiamo visto in questa breve rassegna, anche un evento apparentemente omogeneo, come l'allargamento ad Est, presenta declinazioni diverse nelle diverse regioni e gli impatti sono diversificati tanto con riferimento agli specifici Paesi d'origine quanto rispetto a quelli di destinazione.

Il comun denominatore di queste esperienze di gestione dei movimenti di popolazione sembra ritrovarsi nel binomio "partenariato" e "circolarità"[24], un binomio formalizzato in alcuni documenti prodotti dalla Commissione Europea in materia di immigrazione in vista del Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2007. Le due comunicazioni[25] pubblicate infatti cercano di introdurre nuovi principi nelle strategie di gestione dei flussi migratori da Paesi terzi. In particolare, la comunicazione n. 247 riguarda l'applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle regioni situate ai confini orientali e sudorientali dell'Unione europea, mentre la comunicazione n. 248 propone l'agevolazione di forme circolari di migrazione attraverso accordi specifici con i Paesi di provenienza dei flussi, come concreta alternativa al lavoro clandestino. Queste proposte dovrebbero da un lato ridurre la presenza irregolare sul territorio comunitario e la cosiddetta fuga dei cervelli dai Paesi in via di sviluppo, in cambio di maggiori opportunità di immigrazione legale e di una facilitazione delle procedure per il rilascio di visti di breve durata, dall'altro potrebbero favorire un più efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, in grado di soddisfare il fabbisogno di manodopera dell'economia europea senza impoverire quella delle regioni di origine.

Pur non trovando diretta applicazione nei contesti nazionali oggetto di questo approfondimento, in quanto non più definibili "paesi terzi" bensì Stati membri dell'Unione, tali documenti risultano comunque rilevanti perché sono espressione della maturazione di una nuovo approccio che guida le istituzioni europee nella formulazione della politica migratoria: come aveva già evidenziato F. Pastore nel 2003, l'orientamento delle istituzioni comunitarie non è più volto a favorire lo sviluppo nei Paesi di origine dei flussi allo scopo di ridurre le spinte all'emigrazione, ma al contrario cerca di governare i flussi migratori in modo da massimizzarne l'impatto positivo tanto nelle regioni di provenienza quanto in quelle di arrivo («*from a development instead of migration to a migration for development approach*» p. 6).

---

24 L'opportunità di sviluppare politiche migratorie che favorissero la "circolarità" dei movimenti di popolazioni era già stata sottolineata nel rapporto finale di attività redatto dalla *Global Commission on International Migration*, voluta nel 2003 dal Segretariato Nazionale delle Nazioni Unite per formulare linee di intervento coerenti con la dimensione internazionale dei flussi migratori (http://www.gcim.org/).

25 Commissione delle Comunità Europee, *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, Bruxelles, 16.5.2007, COM (2007) 247 definitivo. Commissione delle Comunità Europee, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, Bruxelles, 16.5.2007, COM (2007) 248 definitivo.

Tuttavia, se si pensa che in alcuni casi (ad esempio Germania e Austria) permangono misure transitorie anche per i lavoratori provenienti dai Paesi nuovi membri dell'Unione, ancor più si comprende la necessità di valorizzazione la circolarità dei movimenti di popolazione. Una *best practise* di tale modello migratorio è rappresentato proprio dai cittadini della Regione polacca di Opole, che avendo diritto ad un accesso temporaneo al mercato del lavoro tedesco, hanno l'opportunità non solo di migliorare le proprie condizioni economiche nel breve periodo, ma anche di acquisire competenze lavorative specifiche all'estero che possono valorizzare al rientro in patria (Caso 2007).

Queste forme di partenariato pertanto sembrano davvero auspicabili nel caso dei movimenti dall'Est perché ben si adattano a modelli migratori prevalentemente circolari, quali sono quelli dall'UE10. In particolare le istituzioni regionali potrebbero svolgere un ruolo centrale in questo contesto, attivando relazioni con gli altri enti locali e con gli operatori economici interessati al reclutamento di manodopera straniera, in modo tale da costruire uno spazio di mobilità comune, politiche dell'alloggio a misura di pendolare e percorsi di formazione professionale (anche "integrati"[26]).
Tutto questo, ovviamente, senza dimenticare che resta comunque legittima ogni aspirazione di insediamento dei lavoratori immigrati e che vanno progettate delle misure di integrazione specifiche anche per questi gruppi di stranieri, onde evitare che tali flussi assumano dimensioni incontrollate, con inevitabili ripercussioni sull'economia e sulla coesione sociale delle società di arrivo.

26 I "percorsi formativi integrati" prevedono, oltre alla formazione professionale in settori specifici, anche corsi propedeutici di lingua in modo tale che l'apprendimento non sia finalizzato solo all'inserimento lavorativo del soggetto, ma ne faciliti anche un'interazione positiva con la società di arrivo e, quindi, l'integrazione sociale.

capitolo 2

UN CONFRONTO TRA LE STRATEGIE DI DUE PAESI UE

2.1 FLUSSI E REGOLAZIONE DEGLI INGRESSI IN IRLANDA E SPAGNA

L'Irlanda e la Spagna costituiscono, all'interno del panorama UE, due casi interessanti per comparare le politiche per l'integrazione degli immigrati, poiché presentano importanti punti in comune e significative differenze.
Entrambi i Paesi sono stati caratterizzati da una forte e costante emigrazione, e solo relativamente di recente sono diventati meta di immigrazione[27]. Questo processo si collega, a sua volta, ad una dinamica di modernizzazione economica che, oltre ad essere molto recente, si è anche sviluppata in maniera estremamente rapida. Spagna e Irlanda sono quindi alle prese con la gestione di un fenomeno il cui quadro di riferimento è in costante mutamento.
Le differenze che intercorrono fra i due paesi rimandano invece non solo alle evidenti diversità di tipo demografico e territoriale, ma anche alle caratteristiche dei sistemi politico amministrativi (di tipo continentale nel caso spagnolo e anglosassone in quello irlandese) ed alla differenza nei modelli nazionali di welfare (di tipo corporativo-conservatore in Spagna e liberale-residuale in Irlanda).

L'insieme di questi elementi di similitudine e differenza rende quindi interessante l'analisi comparativa delle diverse modalità di risposta che i due paesi offrono ad un medesimo processo di cambiamento. In particolare questo elemento è evidenziabile considerando il meccanismo di regolazione dei flussi, che in Irlanda è basato principalmente sull'erogazione dei *work permit*, e in Spagna è fondato sulla definizione del *contingente anual de trabajadores*. Nel primo caso siamo di fronte ad uno strumento volto esclusivamente al reclutamento della manodopera immigrata per specifici posti di lavoro che non possono essere occupati da lavoratori autoctoni. Nel secondo caso invece, l'obiettivo principale è quello di regolamentare gli ingenti flussi di immigrati attraverso la definizione del numero di stranieri che possono entrare, risiedere e lavorare regolarmente in Spagna.

27 Questo aspetto induce a considerare una relativa analogia con la situazione dell'Italia.

2.1 Flussi e regolazione degli ingressi in Irlanda e Spagna

Nelle pagine che seguono si propone un'analisi volta ad individuare le iniziative che Spagna e Irlanda hanno intrapreso per il management dei flussi e le principali modalità che regolano l'ingresso nel mercato del lavoro degli immigrati.
Il capitolo è articolato in quattro parti. Nella prima sono indagate le principali caratteristiche dei flussi migratori – rispetto alle regioni di provenienza, e alla composizione dei flussi – e il meccanismo di regolazione degli ingressi. La seconda parte invece ricostruisce gli assetti istituzionali che sottendono le politiche per l'immigrazione concentrandosi, in particolare, sull'individuazione delle funzioni e delle competenze proprie delle strutture politiche e amministrative che operano a livello centrale e periferico. Nella terza parte sono analizzate le caratteristiche dei mercati del lavoro nazionali e la loro capacità di assorbire i flussi migratori. Il lavoro infine prende in esame alcuni specifici interventi per l'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati che sono stati promossi nei due paesi oggetto di studio. Rispetto a tale questione, l'analisi sviluppata evidenzia che nel caso della Spagna gli interventi sono principalmente volti a favorire l'inserimento lavorativo, mentre in quello dell'Irlanda i servizi erogati riguardano prevalentemente l'orientamento e la tutela di immigrati che sono già inseriti nel mercato del lavoro.

Prima degli anni novanta l'Irlanda era un paese europeo periferico, relativamente povero, caratterizzato da limitate opportunità occupazionali e tradizionalmente privo di legami coloniali. Per queste ragioni, pochi migranti lo sceglievano come meta se non possedevano un *background* inglese o irlandese. L'immigrazione era quindi poco significativa, anche se si sono verificati alcuni modesti flussi di rifugiati provenienti dall'Ungheria (1956), dal Cile (1973), dal Vietnam (1979), dall'Iran (metà degli anni ottanta), dalla Bosnia (primi anni novanta) e dal Kossovo (fine anni novanta). Flussi migratori più consistenti si sviluppano solo a partire dalla metà degli anni novanta, in seguito ad un generale processo di sviluppo economico del paese e all'adozione di politiche basate sull'incoraggiamento degli investimenti stranieri da parte delle multinazionali. Attualmente l'incidenza della popolazione straniera in Irlanda è pari al 14.1% (dati OECD).
Nel caso della Spagna i flussi migratori si sviluppano invece a partire dalla metà degli anni ottanta e la presenza nel territorio è passata da meno di un milione nel 1999 a più di tre milioni seicentomila nel 2005 (Balch, 2005), per raggiungere nel 2005 un'incidenza pari all'8,5% della popolazione (dati OECD). In generale si registra un incremento dei flussi provenienti da paesi europei e non, ma in realtà l'immigrazione extra europea è attualmente più consistente. Infatti, come si vede nella figura n. 1 che segue, il 40% degli immigrati arriva dall'America, il 18% dall'Africa, il 15% da paesi europei non appartenenti all'Unione e solo il restante 22% proviene dai paesi comunitari.

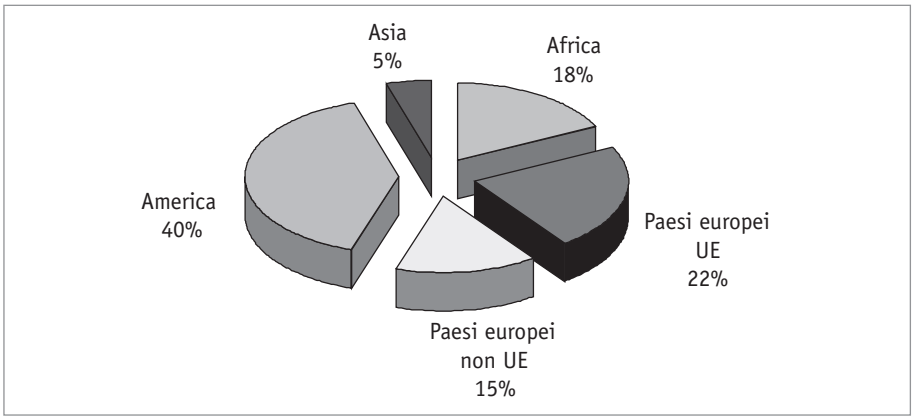


Figura 1
Distribuzione percentuale degli stranieri presenti in Spagna per luogo di provenienza (N=3.681.749)

Fonte: Balch, 2005

Per quanto riguarda i singoli paesi di provenienza il Marocco e l'Ecuador, rispettivamente con 505.373 e 491.797 presenze contano il maggior numero di immigrati, ma come si vede dalla figura successiva, che illustra i primi undici paesi rispetto al numero di stranieri presenti nel territorio, la provenienza della popolazione immigrata tende ad essere piuttosto differenziata.

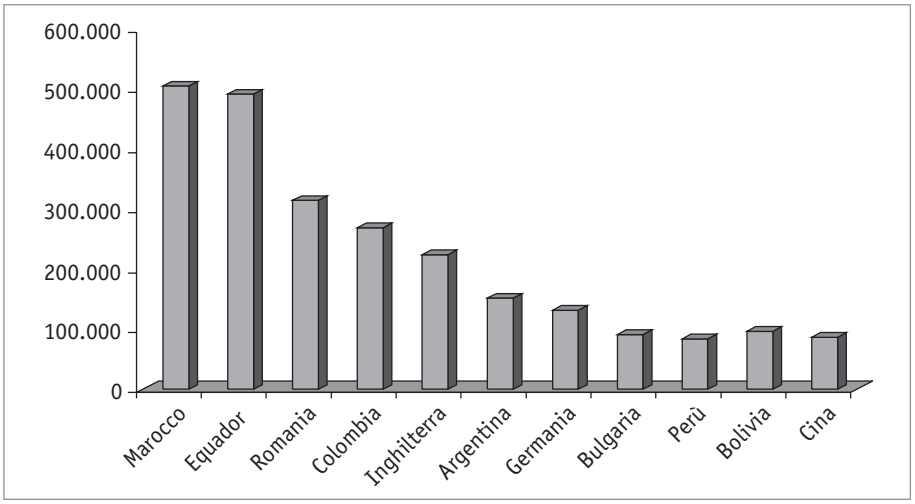


Figura 2
Gli undici paesi da cui provengono la maggior parte degli immigrati in Spagna

Fonte: Balch, 2005

In misura maggiore che in Spagna, nel caso dell'Irlanda all'incremento della consistenza dei flussi migratori corrisponde una notevole trasformazione delle loro caratteristiche.
Nella prima metà degli anni novanta buona parte dei flussi erano composti da migranti irlandesi che rientravano nel loro paese e, solo di recente, i flussi di immigrati di nazionalità non irlandese sono aumentati nettamente. Infatti, come si vede nella ta-

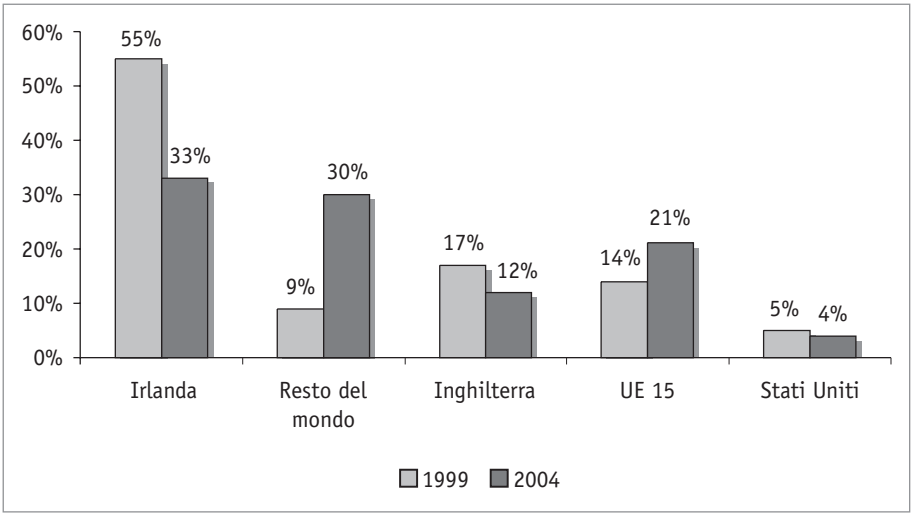
bella n. 9 e nella figura n. 3 che seguono, nel 1999 la maggior parte degli immigrati era di origine irlandese mentre nel 2004 l'immigrazione "di ritorno" si riduce notevolmente passando dal 55% al 33% del totale dei flussi migratori (ICI, 2005).

Tabella 9
L'immigrazione in Irlanda dal 1999 al 2004 per regione di provenienza

Provenienza	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Irlanda	26.700	24.800	26.300	27.000	17.500	16.900
Inghilterra	8.200	8.400	9.000	7.400	6.900	5.900
Unione europea *(15 paesi)*	6.900	8.200	6.500	8.100	6.900	10.600
Stati Uniti	2.500	2.500	3.700	2.700	1.600	1.800
Resto del mondo	4.500	8.600	13.600	21.700	17.700	14.900
Totale	**48.800**	**52.500**	**59.100**	**66.900**	**50.600**	**50.100**

Fonte: ICI, Immigrant Council of Ireland, 2005

Figura 3
L'immigrazione in Irlanda per regione di provenienza (valore percentuale sul totale degli ingressi)



Fonte: ICI, Immigrant Council of Ireland, 2005

Gli immigrati che vivono in Irlanda e in Spagna sono principalmente giovani, infatti nel primo caso circa i tre quarti sono in età da lavoro (quindici-sessantaquattro anni) e quasi la metà di essi hanno un'età compresa fra i venti e i quaranta anni (NESC, 2006a). Nel caso della Spagna l'età media degli immigrati è trentaquattro anni, ma questo dato tende a variare rispetto al paese di origine. In proposito è possibile considerare che gli immigrati che arrivano dal Nord America hanno in media quarantaquattro/quarantacinque anni, mentre quelli provenienti dall'Africa ne hanno ventotto. Per quanto riguarda il processo di regolazione dei flussi, in entrambi i paesi, l'ingresso è consentito principalmente per motivi di lavoro.

Nel caso della Spagna il principale strumento di regolazione degli ingressi riguarda la definizione delle quote annuali che consentono circa 10.000 ingressi regolari ogni anno. Questo particolare sistema di regolazione dei flussi è stato introdotto negli anni ottanta con la Legge 7/1985 - anche se in realtà non ha trovato applicazione prima del 1993 - e rappresenta il tentativo di far incontrare domanda e offerta di lavoro. Le quote riguardano l'ingresso di lavoratori destinati ad essere impiegati in settori dove è stata rilevata una scarsità di manodopera autoctona e sono definite considerando il settore, la Provincia e il tipo di occupazione, rispetto ai bisogni del mercato del lavoro. Il processo di definizione del *contingente anual de trabajadores* prevede una serie di consultazioni con le parti sociali e con le associazioni dei datori di lavoro, secondo il seguente iter:

- le associazioni dei datori di lavoro presentano alle province le richieste di forza-lavoro;
- a livello provinciale vengono esaminate le differenti domande pervenute;
- il ministero del lavoro valuta la situazione nazionale e locale e presenta le sue conclusioni al Consiglio dei ministri che procede all'approvazione, fissando le quote di ingresso per l'anno in corso;
- le quote concordate sono riferite alle associazioni dei lavoratori che le riportano ai loro membri;
- si procede al reclutamento dei lavoratori stranieri attraverso le ambasciate dei paesi di origine.

Le quote riguardano quindi l'ingresso di lavoratori destinati ad essere impiegati in settori in cui è stata rilevata una scarsità di manodopera nazionale, e sono articolate in tipologie di ingressi per lavoro ai quali corrispondono specifici tipi di permesso. Strettamente collegato al sistema delle quote è quindi il meccanismo dei permessi di lavoro che consente un regolare accesso al paese, soggetto ad alcune limitazioni inerenti il settore in cui gli immigrati possono lavorare e la sua durata. I differenti permessi si distinguono rispetto al tipo di contratto di lavoro (autonomo o dipendente), alla durata temporale, e in molti casi anche relativamente alla qualifica professionale. I cittadini non appartenenti all'UE sono tenuti a presentare un visto di ingresso rilasciato dal Consolato spagnolo del paese di provenienza e solo a questo punto possono richiedere un permesso di lavoro. La procedura prevede poi che l'offerta sia inoltrata al lavoratore migrante quando è ancora residente nella sua terra di origine. Caratteristica principale della regolazione dei flussi attraverso il rilascio dei permessi di lavoro è quella di subordinare la loro concessione direttamente al permesso di soggiorno (che non può avere durata superiore ai tre mesi) e di essere legata, per il rinnovo, all'effettiva condizione occupazionale.
Di seguito si propone una tabella riepilogativa inerente i differenti tipi di permesso di lavoro (Prospetto n. 2).

Prospetto 2
I permessi di lavoro per gli immigrati spagnoli

Categorie	Tempo di impiego	Caratteristiche
Lavoratori subordinati	Tipo A: 9 mesi	Per lavoratori stagionali (es. raccolta della frutta) o di durata limitata (es. nel settore turistico). La durata del permesso coincide con quella del contratto
	Tipo iniziale B: 12 mesi	Per impieghi stabili e duraturi
	Tipo B: 2 anni	Può essere rilasciato dopo il permesso "Tipo iniziale B" e consente al possessore di svolgere diversi lavori per due anni e in alcuni casi può essere limitato ad una specifica area geografica o settore produttivo
	Tipo C: 3 anni	Può essere rilasciato solo ai possessori del permesso "Tipo B" e non è oggetto di nessuna limitazione geografica e/o produttiva
Lavoratori autonomi	Tipo iniziale D: 12 mesi	Riguarda mansioni specifiche e in alcuni casi può essere limitato rispetto all'area geografica e/o al settore produttivo
	Tipo D: 12 mesi rinnovabile	Può essere rilasciato solo ai possessori del permesso "Tipo iniziale D" e può essere soggetto a limitazioni relative al settore produttivo e/o all'area geografica
	Tipo E: 3 anni	Può essere rilasciato ai possessori del permesso "Tipo D" e non è soggetto a nessuna limitazione
Lavoratori autonomi o subordinati	Tipo F: 5 anni	Per lavoratori in grado di svolgere qualsiasi tipo di impiego remunerato nelle zone di confine del territorio spagnolo e che tornano ogni giorno nell'area di confine del paese in cui mantengono la residenza

Fonte: Equipe d'Anàlisi Politica, 2001

Nel caso dell'Irlanda invece i canali di accesso per gli stranieri provenienti da paesi non appartenenti allo Spazio economico europeo[28] possono essere distinti in due grandi aree che si differenziano per l'essere o meno dipendenti dalle esigenze del mercato del lavoro. Gli schemi basati sul mercato del lavoro sono stati di recente riformati e di seguito verranno presentati sia quelli precedenti alla riforma (validi fino a gennaio 2006) che quelli ad essa successivi (uno sguardo di insieme nel prospetto n. 3).

Prospetto 3
I canali di accesso per gli immigrati in Irlanda provenienti da paesi esterni allo spazio economico europeo

Schemi basati sulla posizione occupazionale (validi fino al 31 gennaio 2006)	Schemi basati sulla posizione occupazionale (validi dal 1 febbraio 2007)	Schemi non basati sulla posizione occupazionale
Work permit	Green Card Scheme	Working holiday visas
Work visa/Work authorisation	Work Permit	Students
Business permits	Intra-Company Transfer Permit	Asylum Applications
		Dependants

28 Lo Spazio economico europeo è nato nel 1994 da un accordo fra l'Associazione europea di libero scambio e l'Unione europea per consentire ai paesi appartenenti all'associazione di partecipare al Mercato comune europeo pur non essendo membri dell'Unione. Attualmente dello spazio economico europeo fanno parte l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e tutti i paesi appartenenti all'Unione europea.

I *work permits* costituiscono lo strumento principale attraverso il quale i cittadini provenienti da paesi esterni allo Spazio economico europeo possono entrare in Irlanda. Questi permessi hanno una durata massima di dodici mesi, sono rinnovabili e riguardano posizioni occupazionali specifiche. I datori di lavoro che intendono assumere degli immigrati sono tenuti a dimostrare l'impossibilità di reperire cittadini appartenenti allo Spazio economico europeo per il posto in questione e sono responsabili dell'applicazione del permesso. Gli immigrati in possesso di un *work permit* non hanno quindi la possibilità di utilizzarlo liberamente nel mercato del lavoro, poiché esso è valido solo ed esclusivamente per l'impiego che ha consentito loro l'ingresso nel paese.
I diritti sociali ed economici per gli immigrati in possesso di un regolare *work permit* sono limitati, infatti non è riconosciuto il diritto alle cure mediche gratuite, ai servizi di welfare sociale e a quelli educativi. Questo tipo di permessi inoltre non prevede il ricongiungimento familiare.
Esistono poi alcune categorie di immigrati per le quali l'accesso al paese è possibile senza il permesso di lavoro. In particolare si tratta di:
- studenti laureati il cui lavoro è parte integrante del percorso formativo;
- lavoratori non appartenenti allo Spazio economico europeo che sono già impiegati in uno stato membro ma che sono temporaneamente inviate in un altro paese;
- persone impiegate in una società che possiede delle sedi in Irlanda;
- persone impiegate in un particolare società straniera che sono inviate in Irlanda per un periodo di formazione.

I *Work Visa* ed i *Work Authorisation* riguardano invece categorie di lavoratori altamente qualificati. Le figure professionali per le quali questi permessi hanno trovato maggiore applicazione sono:
- professionisti e tecnici informatici;
- architetti e tecnici impiegati nel settore dell'architettura;
- ingegneri e tecnici occupati nel campo delle costruzioni;
- geometri;
- urbanisti;
- infermieri iscritti all'albo.

Questi tipi di permessi sono di norma validi per due anni ed è prevista la possibilità di rinnovo. Ciò che differenzia la *work authorisation* dalla *work visa* è il fatto che la prima riguarda quegli individui ai quali non è richiesto nessun visto per accedere al paese, mentre la seconda interessa gli stranieri il cui accesso è subordinato al suo possesso.
La concessione di questi due tipi di permessi prevede poi la possibilità di richiedere il ricongiungimento familiare che è esigibile fin dal primo momento per chi è in possesso di *work authorisation* e dopo tre mesi per i titolari di *work visas* (MPGa, 2005).

I *business permits* sono rilasciati a coloro che desiderano intraprendere un'attività economica autonoma in Irlanda. Questi permessi hanno validità annuale e sono rinnovabili per un secondo anno, alla fine del quale è prevista la possibilità di ottenere un permesso di lungo periodo. L'ottenimento del *businnes permit* è soggetto a diverse restrizioni fra cui l'obbligo relativo al trasferimento di un capitale minimo di 300.000 euro in Irlanda e la creazione di posti di lavoro per i cittadini appartenenti allo spazio economico europeo.

Gli schemi basati sul mercato del lavoro (validi dal 1° febbraio 2007)

Come anticipato, il nuovo sistema di regolazione degli ingressi per motivi di lavoro è entrato in vigore il 1° febbraio 2007 ed è basato sull'*Employment Permits Act* del 2006 e sull'*Employment Permits Act* del 2003.
L'obiettivo di questo nuovo sistema di regolazione è quello di implementare un meccanismo di gestione dei flussi per lavoro flessibile e orientato alla *National Skills Strategy*, ossia le linee di intervento proposte dall'*Expert Group on Future Skills Needs* su commissione del *Department of Enterprise Trade & Employment* volte ad individuare le competenze necessarie per sviluppare in un'economia competitiva, orientata all'innovazione *knowledge-based*, participativa e inclusiva entro il 2020.
Per il raggiungimento di questi obiettivi nel 2000 era stato introdotto il sistema dei *Work Visa/Work Authorisation*, teso a selezionare l'ingresso di professionalità particolarmente qualificate nel settore dell'ICT, delle costruzioni e dei servizi sanitari. Tale sistema è abolito dall'entrata in vigore del sistema attuale, che lo sostituisce, anche se vengono mantenute le posizioni di coloro che hanno ottenuto tale permesso prima del 1° febbraio 2007.

Il Green Card Scheme

Viene rilasciato:
- per tutte le occupazioni che prevedono una retribuzione annuale superiore ai 60.000 euro, purché non si tratti di attività in contrasto con l'interesse pubblico;
- per una lista limitata di occupazioni che prevedono una retribuzione annuale compresa tra 30.000 e 59.999.

Il rilascio di questo tipo di permesso non è vincolato alla verifica della disponibilità della manodopera autoctona e dà diritto, fin dal primo momento, al ricongiungimento familiare. Inoltre dopo i primi due anni i titolari di una *Green card* maturano il diritto a ottenere un permesso di residenza permanente.

I *Work permits* sono rilasciati per quelle posizioni occupazionali che prevedono una retribuzione annua superiore ai 30.000 e per le quali non è possibile concedere un *Green Card Permits*. In alcuni casi i *work permits* sono rilasciati anche per occupazioni che prevedono un reddito annuo inferiore a 30.000.
Il rilascio di questo tipo di permessi è vincolato alla verifica di disponibilità della

manodopera autoctona, dà diritto al ricongiungimento familiare dopo un anno di permanenza regolare sul territorio e all'ottenimento di un permesso di residenza permanente dopo 5 anni.

L'*Intra-Company Transfer Permit* è destinato a *senior manager* appartenenti a società multinazionali, a *key personnel* e *trainees* che ottengono un salario annuo superiore o pari a 40.000 e che sono occupati come dipendenti aziendali da almeno un anno. Questo permesso ha una durata iniziale di 2 anni, è rinnovabile per ulteriori tre anni e non è vincolato alla verifica della disponibilità della manodopera autoctona. I possessori di un *Intra-Company Transfer Permit* hanno diritto all'ottenimento di un permesso di residenza permanente.

Gli schemi non basati sul mercato del lavoro

Il *working holiday visas* è applicabile ai giovani con un'età compresa fra i diciotto e i trenta anni provenienti dall'Australia, dal Canada, dalla Nuova Zelanda, da Hong Kong e dal Giappone che svolgono lavori occasionali durante un periodo di visita in Irlanda.

La *student visas* consente l'accesso di studenti provenienti da paesi non appartenenti all'area economica europea e li autorizza a svolgere lavori occasionali. Per il futuro è prevista l'estensione del sistema dei *Work permits* anche per gli studenti stranieri legalmente presenti in Irlanda.

L'*asylum applications.* I richiedenti asilo non sono autorizzati a svolgere un'attività lavorativa, mentre coloro che acquisiscono lo status di rifugiati possono accedere al mercato del lavoro e vedono riconosciuti i loro diritti sociali. Il numero degli immigrati richiedenti asilo è sensibilmente diminuito negli ultimi anni passando dagli 11.634 ai 4.323 fra il 2002 e il 2005. Circa il 90% di coloro che chiedono asilo politico non lo ottengono e nel 2004 erano presenti 7.201 rifugiati (NESC, 2006a).

I *dependants* consentono l'ingresso in Irlanda nel caso di specifici legami parentali con qualcuno che ha il diritto di risiedervi, come ad esempio i coniugi o i minori figli di cittadini irlandesi. Inoltre possono beneficiarne i familiari dei cittadini stranieri legalmente presenti in Irlanda e i familiari di coloro ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiati politici.
Successivamente all'entrata in vigore del nuovo sistema di regolazione degli ingressi è stato previsto che l'ottenimento di un permesso di lavoro è possibile solo per i coniugi o i figli a carico di una lavoratore straniero – titolare di un permesso di lavoro in qualsiasi settore produttivo – che sia già residente in Irlanda. In questo caso il permesso non è vincolato alla verifica di disponibilità della manodopera autoctona, non è oggetto di limitazioni relative al settore di attività ed è valido esclusivamente per un periodo pari alla durata del permesso di lavoro del capo-famiglia.

2.1 Flussi e regolazione degli ingressi in Irlanda e Spagna

Infine rimane da segnalare che a partire da febbraio 2007 gli studenti laureati non appartenenti allo Spazio economico europeo, che hanno conseguito il titolo di studi presso delle Università irlandesi hanno diritto alla concessione di un permesso, della durata di 6 mesi, finalizzato alla ricerca di un'occupazione in territorio irlandese.

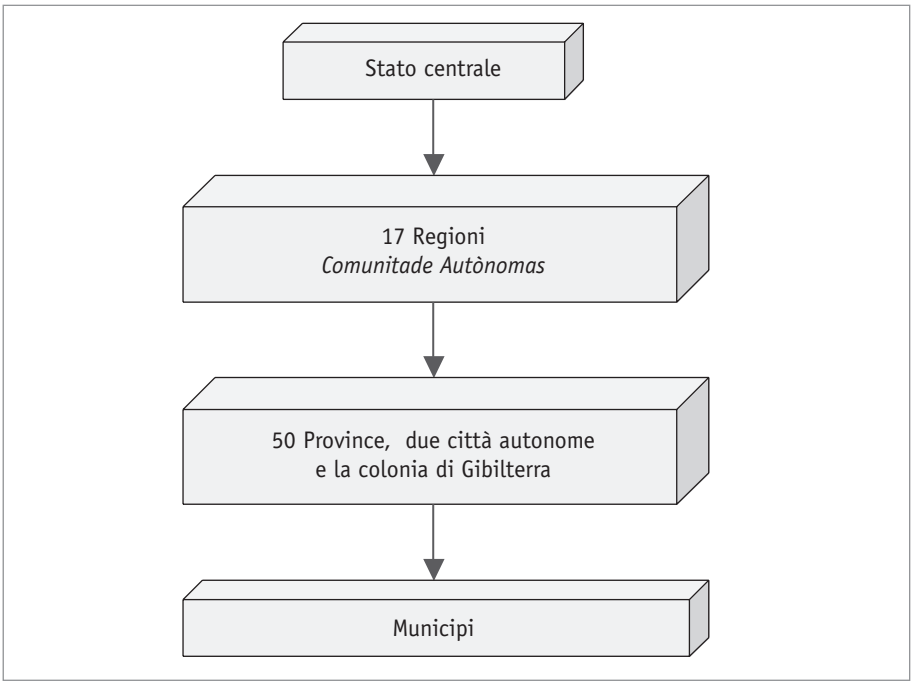
L'analisi fin qui condotta mostra che i flussi migratori che caratterizzano la Spagna e l'Irlanda si differenziano in primo luogo per quanto riguarda le fasi di sviluppo. In Spagna il fenomeno migratorio emerge a partire dalla metà degli anni ottanta mentre in Irlanda l'immigrazione cresce negli anni novanta. In realtà però nel corso dei primi anni i flussi migratori si caratterizzano per il ritorno dei migranti irlandesi che avevano in precedenza abbandonato il loro paese, e solo a partire dalla fine degli anni novanta l'Irlanda é meta di flussi migratori provenienti da paesi differenti.

La Spagna e l'Irlanda sono quindi caratterizzate da una differente pressione migratoria che spiega l'emersione di diversi modelli di regolazione degli ingressi. La forte pressione vissuta dalla Spagna ha infatti favorito la stabilizzazione di un modello di gestione dei flussi volto a regolamentare gli accessi e ad arginare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, mentre nel caso dell'Irlanda la minore incidenza del fenomeno ha consentito lo sviluppo di un modello di regolazione in grado di saldare l'immigrazione alla domanda di manodopera presente nel paese.

2.2 GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

Negli ultimi anni si è registrata in diversi contesti una maggior attenzione a favore del decentramento, e per questo anche se in Spagna e in Irlanda la gestione del fenomeno migratorio è stata tradizionalmente considerata una competenza propria dello Stato centrale, il livello locale tende ad assumere nuove funzioni in tema di immigrazione.
Il ruolo dei governi locali nella gestione del fenomeno migratorio è maggiormente rilevante in Spagna che in Irlanda e questo sia perché nel primo caso è in atto un processo di decentramento maggiormente rilevante che nel secondo, sia perché i servizi erogati a favore degli immigrati - che solitamente sono competenza dei governi locali - sono più numerosi in Spagna che in Irlanda.
Nel caso della Spagna alla tradizionale funzione di controllo dei flussi di ingresso si affianca oggi una nuova visione che pone l'enfasi sull'equiparazione dei diritti fra cittadini nazionali e stranieri. La presenza di queste due concezioni emerge chiaramente dall'analisi della normativa spagnola che, dalla metà degli anni ottanta ad oggi, regola l'immigrazione.
La *Ley Orgànica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en Espana* (detta anche *Ley de Extranjerìa* o *LOE*) che costituisce la prima Legge organica sull'immigrazione è stata approvata poco prima dell'ingresso della Spagna nell'Unione Europea. Questo intervento mirava esclusivamente alla gestione dei flussi di ingresso e il suo carattere di controllo è stato successivamente mitigato dal regolamento di esecuzione che, nel 1996, pose in luce il problema dei diritti degli stranieri immigrati.
Nel 2000, grazie all'approvazione della *Ley Orgànica* n. 4 sono stati definiti i diritti degli stranieri ed è stata abbandonata la prospettiva di mero controllo introdotta nel 1985. Nel corso dello stesso anno, però, l'approvazione di un'altra legge organica (n. 8) ha posto nuovamente in primo piano il problema della legalità recuperando buona parte dei principi ispiratori della legge del 1985. Con questo intervento normativo vengono infatti inaspriti i requisiti di ingresso e i margini di discrezionalità degli amministratori locali sono ampliati. Questa scelta è stata poi rafforzata con l'approvazione del regolamento di esecuzione della legge (decreto 864/01).
La Legge organica del 2003 si concentra principalmente sugli aspetti inerenti il controllo dei flussi e meno sul problema relativo all'integrazione degli immigrati e in quest'ultimo ambito assume particolare rilevanza il ruolo delle *Comunitade Autònomas* (CCAA) e dei governi locali.
Con l'approvazione della Costituzione nel 1978, la Spagna, dal punto di vista istituzionale, si configura come un paese federale caratterizzato dalla presenza di tre differenti livelli di governo: lo Stato centrale, le regioni e i governi locali - Comuni e Province – (Grijalba, 2003).
Di seguito si propone uno schema relativo ai livelli di governo spagnoli.

Figura 4
I differenti livelli di governo in Spagna



Il quadro istituzionale delineato dai differenti interventi di riforma, affida allo Stato il controllo dei flussi migratori (requisiti di ingresso, posizioni amministrative, autorizzazioni al lavoro, misure di allontanamento ecc.) mentre le *Comunitade Autònomas* e i governi locali svolgono importanti funzioni relative all'integrazione e alla garanzia dei diritti sociali quali educazione, sanità, abitazione e servizi.
Le competenze relative al controllo dei flussi migratori interessano diversi Ministeri. Il rilascio dei visti è infatti competenza del Ministero spagnolo degli affari esteri, mentre il controllo delle frontiere è affidato al corpo di polizia che dipende dal Ministero dell'Interno. Con il governo del Partito popolare la maggior parte delle competenze in tema di immigrazione erano affidate ad un organo specifico, la *Delegatiòn del Gobiero,* istituita nel Ministero dell'Interno e responsabile degli uffici di immigrazione provinciali. Con l'attuale governo socialista la maggior parte delle competenze sono state attribuite al Ministero del lavoro e degli affari sociali al cui interno è stata istituita la *Secretarìa de Estado de Inmigracion y Emigration*. Con questa nuova configurazione lo Stato, pur all'interno di una prospettiva di decentramento amministrativo, conserva importanti competenze relative alla promozione e al coordinamento degli interventi e dei servizi erogati a livello locale. Di seguito si propone una tabella di sintesi dei Ministeri e delle relative funzioni svolte in tema di immigrazione (Prospetto n. 4).

Ministero	Funzioni
Ministerio de asuntos exterores y de cooperaciòn	Rilascio dei visti
Ministerio del Interior	Controllo delle frontiere
Ministerio de trabajo y asuntos sociales	Sviluppo normativo, valutazione integrazione

Prospetto 4
Le competenze del governo centrale spagnolo in tema di immigrazione

In generale le competenze proprie delle *Comunitade Autònomas* possono essere distinte in esclusive, concorrenti e condivise. Nel primo caso le Comunità autonome detengono tutte le funzioni relative a materie specifiche che riguardano in particolare i servizi sociali e le politiche per la casa. Le competenze concorrenti invece sono quelle in cui lo Stato è chiamato a porre le basi legislative di una determinata materia mentre alle Comunità autonome sono attribuite funzioni di sviluppo legislativo e di tipo esecutivo. In particolare questo tipo di competenze riguardano la sanità e il settore educativo. Infine le competenze condivise fanno riferimento a quelle materie per cui allo Stato spettano funzioni di normazione di una determinata materia mentre le regioni detengono la podestà esecutiva o di gestione. È il caso del settore lavorativo.
Di seguito si propone una tabella di sintesi relativa alle principali funzioni svolte dalle Comunità Autonome (Prospetto n. 5)

	Tipo di competenza	Settore
Competenze esclusive	Tutte le funzioni sono di competenza delle CCAA	Servizi sociali e politiche per la casa
Competenze concorrenti	Lo Stato è chiamato a porre le basi legislative di una determinata materia mentre alle Comunità autonome sono attribuite funzioni di sviluppo legislativo e esecutive	Sanità e politiche educative
Competenze condivise	Lo Stato legifera su una determinata materia e le regioni detengono la podestà esecutiva o di gestione	Politiche per il lavoro

Prospetto 5
Le competenze delle Comunitade Autònomas e i relativi settori di intervento

Infine, la legislazione statale e quella regionale attribuiscono differenti competenze alle amministrazioni locali e questo è vero in particolare per la realizzazione di servizi finalizzati all'integrazione degli immigrati (Aguado I Cudolà, 2004).
In Irlanda i Municipi e le autorità territoriali hanno considerevolmente meno poteri rispetto ai governi locali degli altri paesi europei, e la maggior parte delle iniziative volte alla gestione del fenomeno migratorio sono intraprese a livello centrale (ICMS, 2001).
Per quanto concerne l'architettura istituzionale del paese, l'Irlanda è suddivisa in quattro Province - che non svolgono nessuna funzione politica - e in ventisei Contee. Quest'ultime rappresentano delle suddivisioni delle antiche province, hanno propri poteri amministrativi nell'ambito del loro territorio e sono generalmente amministrate da un *County Council*. Le città più grandi (Dublino, Limerik, Cork, Galway e Waterford) sono invece amministrate dai *City Council*, che godono di piena autonomia rispetto ai Consigli di Contea di cui fanno parte. Le autorità

locali irlandesi sono responsabili dell'erogazione di differenti servizi (riguardanti ad esempio la casa, l'educazione, la salute e i servizi sociali), ma ad esse non sono attribuite specifiche funzioni in tema di immigrazione.
In termini generali, il modello irlandese di gestione del fenomeno migratorio è stato influenzato principalmente dalla necessità di subordinare l'ingresso degli stranieri all'ottenimento di permessi di lavoro, e quindi di regolare l'immigrazione esclusivamente sulla base dei bisogni del mercato del lavoro.
A livello centrale le responsabilità relative alla gestione del fenomeno riguardano la sicurezza, il controllo dei confini, il rilascio dei visti di ingresso, la realizzazione delle politiche per il lavoro, le espulsioni, l'erogazione dei servizi ecc.
Di seguito si propone una tabella di sintesi relativa alle funzioni svolte dai differenti Dipartimenti (Prospetto n. 6).

Prospetto 6
Dipartimenti e differenti funzioni in tema di immigrazione in Irlanda

Dipartimento	Funzione
Departement of Justice, Equality and Law Reform	Si occupa principalmente dei richiedenti asilo e svolge delle funzioni di responsabilità relative al rilascio dei permessi e dei visti e ai problemi inerenti la sicurezza.
Departement of Foreign Affairs	Unitamente al Dipartimento della Giustizia è responsabile del rilascio dei visti di ingresso.
Department of Enterprise, Trade and Employment	È responsabile delle politiche di gestione degli ingressi per lavoro e dell'applicazione della normativa inerente l'occupazione.
Garda National Immigration Bureau	Istituito nel 200 è responsabile dell'applicazione della normativa inerente i permessi di lavoro, il controllo dei confini, la registrazione degli immigrati e le espulsioni, il controllo dei traffici.
Department of Social and Family Affairs	È responsabile dei servizi sociali rivolti agli immigrati.

L'Irlanda e la Spagna sono quindi caratterizzate dalla presenza di strutture istituzionali fortemente differenziate: nel primo caso infatti la gestione del fenomeno migratorio è caratterizzata da un forte centralismo, mentre nel secondo agli enti locali sono attribuite importanti funzioni relative all'erogazione di servizi per gli immigrati.

2.3 CARATTERISTICHE DEL MERCATO DEL LAVORO

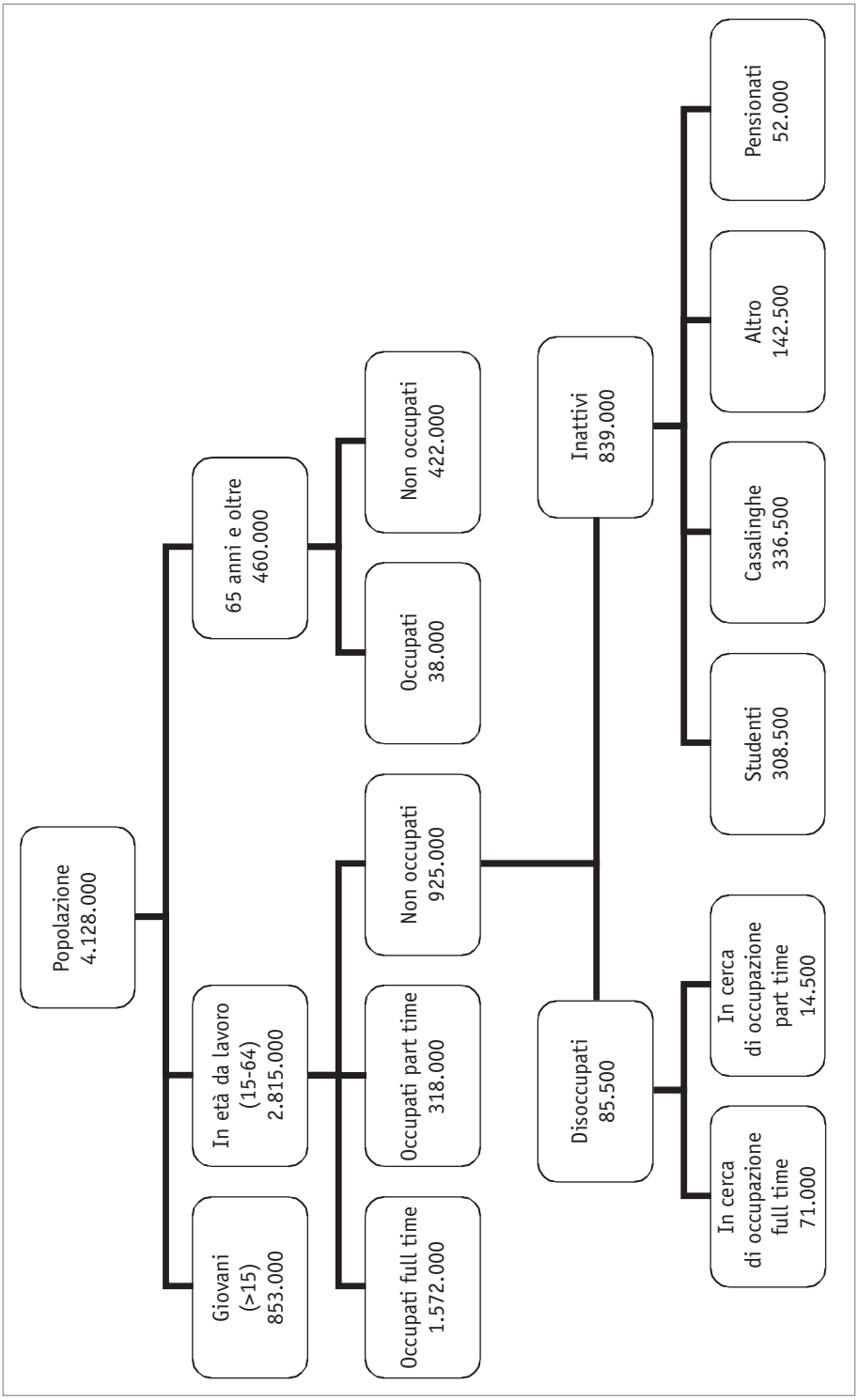
Sia la Spagna che l'Irlanda negli anni recenti hanno vissuto un periodo di crescita economica che ha favorito l'incremento del fenomeno migratorio e ha consentito ai mercati del lavoro nazionali di richiamare e assorbire una crescente quota di manodopera immigrata. Questi due paesi però differiscono molto considerando le attuali caratteristiche del mercato del lavoro e la posizione occupazionale degli immigrati che vi risiedono.

Secondo i dati presentati nel *National Skill bullettin* (EGFN, 2006) nel 2005 l'Irlanda ha registrato un incremento della quota di popolazione in età lavorativa di 68.000 unità, la presenza di quasi 91.000 occupati in più e di 23.000 disoccupati in meno, rispetto all'anno precedente. Tra il 2000 e il 2005 il tasso di occupazione è cresciuto in media del 3,2% e si prevede che continuerà a crescere anche nei prossimi anni. Fra il 2000 e il 2005 la forza lavoro irlandese è passata da 1,77 a 2,04 milioni e nello stesso periodo sono stati creati 260.000 nuovi posti di lavoro.

In particolare, fra marzo e maggio del 2005, nel territorio irlandese risiedevano più di quattro milioni di persone, di cui 2.815.000 in età da lavoro, 853.000 giovani con meno di 15 anni e i rimanenti con più di 65 anni. Degli individui in età da lavoro 1.890.000 erano occupate e 925.000 erano "non occupate". Solo il 9% dei "non occupati" era "disoccupato", poiché si trattava di individui "economicamente inattivi" come le casalinghe 40%, gli studenti 37% o i pensionati 6%.

Di seguito si propone uno schema relativo alla condizione occupazionale della popolazione residente in Irlanda nel periodo che va da marzo a maggio del 2005 (EGFN, 2006).

Figura 5
La popolazione residente in Irlanda e il mercato del lavoro



In Irlanda, le politiche per il mercato del lavoro perseguono due obiettivi principali che riguardano l'aumento della produttività e l'incremento dei tassi di occupazione, e il fenomeno migratorio tende a favorire il loro raggiungimento. Questo è particolarmente vero considerando le principali caratteristiche dell'immigrazione irlandese.
Come detto precedentemente, nella prima metà degli anni novanta i flussi migratori riguardavano prevalentemente migranti irlandesi che rientravano nel loro paese e questo fenomeno ha avuto un effetto positivo sull'economia poiché, nella maggior parte dei casi, si trattava di lavoratori altamente qualificati (NESC, 2006b). Solo di recente i flussi di immigrati di nazionalità non irlandese sono aumentati e a ciò ha corrisposto l'incremento del numero di ingressi di lavoratori con un basso o medio profilo professionale.

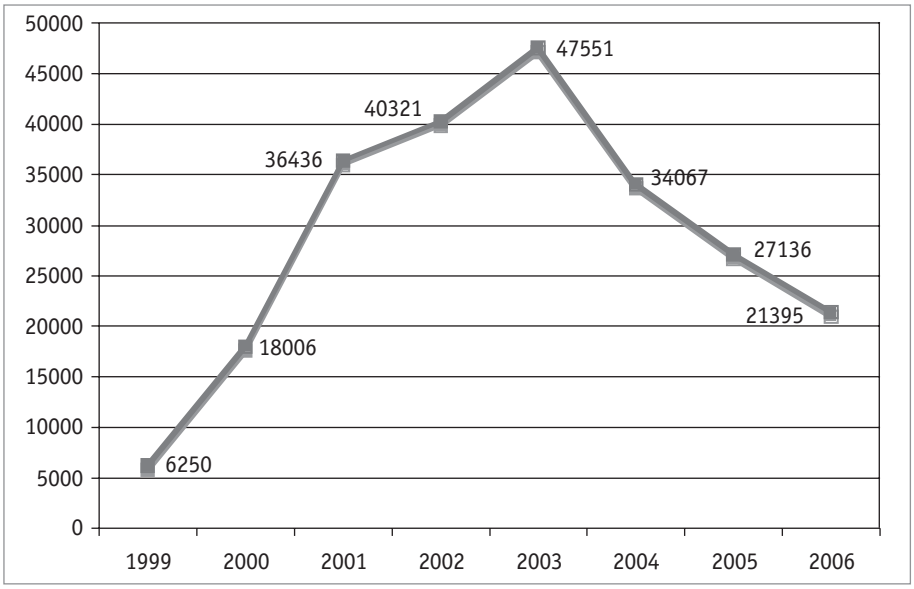


Figura 6
Permessi di lavoro rilasciati in Irlanda per anno (1999 - 2006)

Fonte: Department of Enterprise, Trade and Employment (Ireland).

Gli anni della crescita economica dell'Irlanda sono anche gli anni in cui i flussi di ingresso per lavoro raggiungono i livelli più consistenti (vedi figura n. 6). Se ci si sofferma sui dati riportati nella tabella n. 10 si può inoltre rilevare che la richiesta di nuovi permessi di lavoro è particolarmente elevata proprio dal 2000 al 2004. Il fatto che negli anni successivi (2002 – 2006) aumenti anche il numero dei rinnovi di permessi, peraltro permette di affermare che l'inserimento lavorativo della manodopera straniera non ha un carattere temporaneo bensì assume un'importanza strutturale per l'economia del Paese.

Tabella 10
Numero di permessi per lavoro concessi per anno, differenziati per tipologia di rilascio (1999 – 2006) (valori assoluti)

Anno	Rilascio di nuovi permessi	Rinnovo di permessi	Permessi per gruppi di lavoratori	Totale
1999	4.328	1.653	269	6.250
2000	15.434	2.271	301	18.006
2001	29.594	6.485	357	36.436
2002	23.326	16.562	433	40.321
2003	21.965	25.039	547	47.551
2004	10.020	23.246	801	34.067
2005	7.354	18.970	812	27.136
2006	6.289	14.258	848	21395
2007 *(gen - feb)*	1.294	1.550	13	2.857

Fonte: Department of Enterprise, Trade and Employment (Ireland).

La distribuzione percentuale dei permessi di lavoro per settore produttivo (Tabella n. 11) evidenzia infine come la manodopera immigrata si concentri proprio nei settori trainanti per l'economia del Paese: da rilevare la forte concentrazione nel settore medico-infermieristico e in quello della ristorazione, nonché soprattutto la decisa crescita delle presenza nel terziario (ICT).

Tabella 11
Distribuzione percentuale dei permessi di lavoro rilasciati per anno nei principali settori produttivi (1999 – 2007)

SETTORE	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006*	2007**
Agriculture/Fisheries	13 %	17 %	16 %	15 %	11 %	8 %	8 %	6 %
Catering	20 %	22 %	25 %	26 %	24 %	26 %	24 %	21 %
Domestic	2 %	1 %	1 %	2 %	2 %	3 %	2 %	3 %
Education	9 %	2 %	1 %	2 %	2 %	3 %	3 %	4 %
Entertainment	13 %	4 %	3 %	2 %	3 %	4 %	5 %	2 %
Exchange agreements	2 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	4 %
Industry	12 %	10 %	9 %	8 %	6 %	6 %	7 %	7 %
Medical and Nursing	20 %	8 %	6 %	7 %	7 %	10 %	11 %	14 %
Service Industry	9 %	37 %	38 %	37 %	43 %	40 %	39 %	39 %
Sport	2 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %

** per l'anno 2006 i dati sono disponibli solo relativamente al periodo gennaio – ottobre.*
*** per l'anno 2007 i dati sono disponibli solo relativamente al periodo gennaio – febbraio.*

Fonte: Department of Enterprise, Trade and Employment (Ireland).

Anche se circa il 75% degli ingressi per lavoro riguarda posizioni occupazionali con basso profilo professionale gli immigrati presenti sono mediamente istruiti. Infatti il

54% di essi ha un *third-level qualification* (università), mentre il 31% ha completato *upper secondary education* (scuola secondaria superiore). Il buon livello di istruzione tipico degli immigrati che vivono in Irlanda è spiegabile considerando che per tutti gli anni novanta il fenomeno migratorio ha riguardato prevalentemente lavoratori con qualifiche professionali elevate e solo a partire dal 2000 gli ingressi per motivi di lavoro hanno iniziato ad interessare anche immigrati occupati in settori poco qualificati.
Gli immigrati che possiedono alte qualifiche professionali e che sono impiegati in attività coerenti alla loro formazione contribuiscono al miglioramento delle prestazioni delle imprese pubbliche e private che operano in Irlanda. Questo elemento trova indiretta conferma nell'incremento della produttività delle imprese internazionali e l'aumento della capacità dei servizi pubblici di adottare programmi per l'aggiornamento delle infrastrutture e di migliorare la ricerca scientifica per lo sviluppo.
Anche gli immigrati che non possiedono qualifiche professionali elevate contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di lungo termine che le politiche per il mercato del lavoro perseguono. Nelle occupazioni a basso profilo professionale infatti gli immigrati favoriscono il mantenimento della competitività e consentono la ridefinizione delle modalità produttive di interi settori dell'economia. Nel campo delle costruzioni ad esempio, l'immigrazione contribuisce ad ammortizzare i costi derivanti dal fatto che i cittadini irlandesi sono impiegati sempre più spesso in settori caratterizzati da una maggiore qualificazione professionale.
In sintesi è quindi possibile sostenere che gli immigrati che vivono in Irlanda favoriscono la crescita economica del paese e il rafforzamento delle finanze pubbliche, determinando l'aumento delle risorse disponibili per investimenti che incidono positivamente sul mercato del lavoro (NESC, 2006a).
Nonostante ciò è possibile anche individuare delle interazioni negative fra il fenomeno migratorio e gli obiettivi che le politiche per il mercato del lavoro irlandese perseguono.
In primo luogo, è da segnalare che la disponibilità di elevati profili professionali esterni al paese potrebbe portare ad una riduzione del livello di investimento finalizzato alla diffusione di determinate qualifiche sul territorio nazionale. In secondo luogo, la disponibilità degli immigrati a svolgere impieghi a bassa qualifica professionale potrebbe far ricadere in maniera differenziata gli sforzi ed i costi della crescita economica nei differenti settori occupazionali e qualora ciò si verificasse, verrebbero a crearsi due differenti mercati del lavoro con indubbi effetti sul welfare nazionale. Infine, è necessario considerare che la presenza di immigrati nel territorio genera necessariamente un incremento della domanda di spesa pubblica. A titolo di esempio è possibile considerare che i figli degli immigrati residenti in Irlanda potrebbero necessitare della partecipazione a specifici programmi educativi volti all'apprendimento della lingua inglese (NESC, 2006a).

Nel caso della Spagna, la caduta dei tassi di interesse - dovuta all'introduzione della moneta unica - le riforme strutturali perseguite dalla metà degli anni novanta e la crescita del fenomeno migratorio hanno determinato la creazione di un circo-

2.3 Caratteristiche del mercato del lavoro

lo virtuoso che ha favorito il continuo incremento dell'attività economica e la creazione di nuova occupazione. Nonostante il buon livello di crescita che il paese ha registrato in questi anni è necessario segnalare che persistono alcune problematiche relative al mercato del lavoro. In primo luogo è da considerare che caratteristica strutturale del mercato del lavoro è quella di includere bassi tassi di partecipazione e livelli relativamente alti di disoccupazione, e questo è vero in particolare nel caso delle donne e dei giovani. Inoltre è da segnalare che a partire dagli anni novanta l'occupazione a tempo determinato ha trovato ampia diffusione nel mercato del lavoro spagnolo.

La struttura produttiva della Spagna è caratterizzata dalla prevalenza della piccola e media imprenditoria e l'attività a forte intensità di manodopera rimane prevalente. Il vantaggio competitivo è stato tradizionalmente basato sul fatto che il costo del lavoro è più basso rispetto agli altri paesi appartenenti all'area OCSE. Inoltre il mercato del lavoro spagnolo è caratterizzato da una forte presenza dell'economia sommersa.

Di seguito (tabella n. 12) si propone una tabella di sintesi relativa ai tassi di occupazione e disoccupazione che si registrano in Spagna fra il 2001 e il 2004.

Tabella 12
I tassi di occupazione e disoccupazione in Spagna fra il 2000 e il 2004

	2001	2002	2003	2004
Tassi di occupazione della popolazione				
Valore medio Maschi e Femmine (15-64 anni)	58.8	59.5	60.7	62.0
Maschi (15-64 anni)	73.8	73.9	74.5	74.9
Femmine (15-64 anni)	43.8	44.9	46.8	49.0
Giovani (15-24 anni)	37.1	36.6	36.8	38.4
Tassi di disoccupazione della popolazione				
Valore medio Maschi e Femmine (15-64 anni)	10.5	11.4	11.4	11.0
Maschi (15-64 anni)	19.8	18.6	17.4	17.3
Femmine (15-64 anni)	15.3	16.4	16.0	15.1
Giovani (15-24 anni)	20.8	22.2	22.7	22.0

Fonte: OCSE, 2006

In questo contesto, il fenomeno migratorio pone in primo piano il problema relativo alla capacità del mercato del lavoro di assorbire la manodopera immigrata.

Comparando i dati occupazionali della popolazione straniera con quella residente emerge che la prima registra tassi di disoccupazione più alti rispetto alla seconda e che spesso gli immigrati sono impiegati in attività di profilo professionale inferiore rispetto alla qualifica realmente posseduta. Inoltre gli immigrati sono prevalente assunti con contratti temporanei.

Nonostante ciò è possibile rilevare che dopo cinque anni di residenza in Spagna la situazione occupazionale degli immigrati si avvicina in parte a quella degli spagnoli. I livelli di partecipazione al mercato del lavoro tendono a convergere verso quelli dei lavoratori spagnoli, i tassi di disoccupazione decrescono - raggiungendo anche livelli inferiori rispetto a quelli degli spagnoli - mentre l'incidenza dei contratti temporanei e la tendenza a svolgere mansioni di qualifica inferiore rispetto a quella realmente posseduta rimangono costanti. Questo significa che il mercato del lavoro spagnolo è in grado di assorbire la crescita di manodopera immigrata attraverso l'inserimento, perlopiù temporaneo, in settori poco qualificati dell'economia (Fernàndez, Ortega, 2006). In questo paese infatti l'immigrazione sta giocando un ruolo importante nel soddisfare la domanda di occupazione in settori specifici riguardanti l'agricoltura, l'edilizia, le manifatture e i servizi. In proposito è poi da segnalare che sono individuabili delle differenze significative riguardanti gli immigrati provenienti da paesi appartenenti alla comunità europea e non; gli stranieri extracomunitari tendono infatti ad essere occupati prevalentemente nel settore dell'agricoltura e in quello dei servizi. Infine con riferimento al livello di istruzione è da segnalare che gli stranieri sono meno istruiti degli spagnoli e che gli immigrati comunitari di norma seguono un percorso di studi più lungo rispetto a quelli provenienti dai paesi non membri (Balch, 2005).
In sintesi la Spagna e l'Irlanda si caratterizzano per la presenza di mercati del lavoro in grado di assorbire la crescente quota di manodopera immigrata e, in entrambi i paesi, gli immigrati tendono ad essere impiegati in settori poco qualificati dell'economia.

2.4 INTERVENTI FINALIZZATI ALL'INCLUSIONE

La Spagna e l'Irlanda sono caratterizzate dall'erogazione di politiche locali di integrazione estremamente diverse, e ciò è dovuto principalmente alle differenze che riguardano l'accesso al mercato del lavoro nei due paesi.
Nel caso della Spagna infatti anche se il sistema di regolazione dei flussi di ingresso mira all'incontro fra domanda e offerta di manodopera è possibile che gli immigrati presenti nel territorio siano temporaneamente esclusi dalla partecipazione al mercato del lavoro. Per questo motivo, buona parte degli interventi per gli immigrati mirano a favorire processi di inclusione lavorativa. In Irlanda invece il sistema dei *work permit* non consente la permanenza nel paese se non per motivi di lavoro, e gli interventi volti all'integrazione degli immigrati riguardano principalmente servizi informativi, di supporto e di consulenza legale. Inoltre è necessario considerare che gli interventi e i servizi a favore degli immigrati sono notevolmente più numerosi in Spagna che in Irlanda e ciò è spiegabile considerando che in questo secondo caso il fenomeno dell'immigrazione è più recente che nel primo e che – come detto - in Irlanda i flussi di ingresso sono stati per diverso tempo caratterizzati dalla prevalenza di individui in possesso di elevate qualifiche professionali.
Per quanto riguarda gli interventi realizzati in Spagna vediamo che a livello centrale uno dei principali cambiamenti che è stato recentemente introdotto ha riguardato la creazione della *Secretarìa de Estado de Inmigracion y Emigration* all'interno del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali. Questo organismo ha elaborato un piano strategico per l'integrazione (2006-2009) riguardante differenti aree di intervento[29]. La preparazione del piano è avvenuta attraverso una serie di consultazioni con le regioni, i municipi e le organizzazioni responsabili dell'erogazione di servizi di welfare a livello locale. La sua elaborazione è stata poi accompagnata dalla creazione di una struttura cooperativa finalizzata a supportare gli interventi per l'integrazione degli immigrati. In particolare questa struttura è stata creata nel 2005 grazie all'erogazione di fondi nazionali, e aveva come obiettivo quello di favorire lo sviluppo di un modello cooperativo, fra l'amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome e i Consigli Locali, volto alla promozione e all'ampliamento delle politiche di integrazione.
Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo l'*Instituto de Empleo - Servicio pùblico de Empleo Estatal* (INEM) ha promosso la creazione di un catalogo (*Catalogo de Ocupaciones de Dificil Copertura*) contenente l'insieme di offerte di lavoro disponibili sul territorio. Attraverso questo nuovo registro i datori di lavoro possono rivolgersi direttamente agli immigrati, senza dover più essere costretti a ricorrere in primo luogo alla manodopera locale, come previsto secondo la precedente procedura legale. Gli uffici regionali dell'INEM coordinano la gestione dei registri stabi-

29 Le aree trattate riguardano in particolare: i rifugiati, la casa, l'educazione, l'occupazione, i servizi sociali, la salute, i minori e i giovani, le pari opportunità, la partecipazione femminile.

lendo quali siano le offerte di lavoro che possono essere legittimamente rivolte agli immigrati. Di fatto i registri contengono un elevato numero di offerte che riguardano occupazioni caratterizzate da un basso profilo professionale.
Le politiche di integrazione oltre che a livello centrale e regionale si sviluppano anche a livello provinciale e municipale e i principali strumenti utilizzati per favorire l'integrazione degli immigrati nel territorio di arrivo riguardano:

– lo sviluppo delle abilità professionali;
– il coinvolgimento delle imprese locali;
– lo sviluppo di *network.*

Alcune amministrazioni regionali e provinciali sono state particolarmente attive nella creazione di un approccio strategico volto all'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati. Infatti, grazie ai margini di azione che sono garantiti all'interno di un sistema fortemente decentralizzato, alcune regioni hanno sviluppato un meccanismo di supporto per gli attori locali in grado di mettere in campo ampie e precise strategie di integrazione: è il caso ad esempio del governo provinciale di Barcellona.

La *Diputaciò de Barcelona,* attraverso il supporto alle iniziative locali per la crescita dell'occupazione, ha realizzato alcuni progetti per l'integrazione degli immigrati includendoli in una più ampia strategia di *policy* finalizzata a favorire lo sviluppo economico e l'inclusione sociale nel territorio. In particolare il governo provinciale svolge un'utile funzione di diffusione delle buone pratiche - sviluppate ad esempio nel municipio di *Mataro* - e rappresenta un valido punto di riferimento per gli altri municipi che sono chiamati ad intraprendere strategie simili.

Per svolgere le proprie funzioni la *Diputaciò de Barcelona* ha beneficiato di finanziamenti europei e nazionali, e questo è vero ad esempio per quanto riguarda la realizzazione di un particolare programma finalizzato all'inserimento lavorativo degli immigrati. Questa iniziativa è stata supportata dal *Servicio pùblico de Empleo Estatal* (INEM) che ha co-finanziato l'82% del costo dell'intero progetto. Il programma - realizzato nel biennio 2002-2003 - ha coinvolto quattordici differenti municipi ed ha favorito lo sviluppo di un forte meccanismo di coordinamento fra le autorità locali, la provincia e gli uffici per l'occupazione presenti nel territorio. Inoltre la realizzazione del progetto ha stimolato la crescita della collaborazione fra le autorità municipali e le associazioni degli imprenditori locali. L'esperienza si è conclusa con successo grazie all'inserimento lavorativo di trentasei immigrati.

Un secondo progetto denominato ELIONOR è stato invece realizzato grazie ai finanziamenti erogati dall'Unione Europea. Questo intervento era finalizzato a fornire ai differenti municipi una guida metodologica volta al miglioramento delle capacità occupazionali di alcuni soggetti deboli, tra cui gli immigrati e i giovani disoccupati. Il progetto è stato sviluppato attraverso uno studio preliminare finalizzato all'individuazione dei motivi che favoriscono l'inattività nei differenti contesti

locali e all'individuazione di metodologie specifiche per il loro superamento. L'iniziativa mirava inoltre a fornire ai soggetti inattivi utili informazioni sulle caratteristiche del mercato del lavoro locale e sui tipi di occupazione per i quali esisteva una maggiore offerta.
Altre iniziative a favore degli immigrati sono poi state sviluppate a livello dei singoli municipi. Ad esempio, *Mataro* ha adottato un programma volto alla promozione della coesione sociale nel proprio territorio attraverso l'adozione del *Plan Nova Ciutadania* che è stato sviluppato grazie al lavoro di un consiglio appositamente costituito e composto da rappresentanti del municipio, dei cittadini e delle associazioni degli immigrati. Il programma mirava all'inserimento dei, nuovi immigrati e ha fornito differenti interventi riguardanti ad esempio l'orientamento professionale e la facilitazione all'accesso ai servizi pubblici.
Gli obiettivi chiave del piano riguardavano:

- l'integrazione dei nuovi immigrati in accordo con i principi democratici, e la garanzia dei diritti e dei doveri di tutti i cittadini;
- la fornitura di servizi volti a promuovere le pari opportunità e la qualità della vita di tutti i cittadini;
- la promozione di un cambiamento sociale e culturale con il consenso e il supporto di tutti gli attori sociali e dei partiti politici (OCSE, 2006).

Differentemente dalla Spagna, nel caso dell'Irlanda non è possibile individuare degli interventi per gli immigrati coordinati fra i diversi livelli di governo e in grado di coinvolgere attori differenti. In questo paese infatti sono sostanzialmente assenti politiche coordinate per l'integrazione di lungo termine (Einri, 2005) e i servizi per gli immigrati che sono erogati sul territorio sono perlopiù forniti da organizzazioni non governative. Fra queste ricordiamo l'"*Immigrant Council of Ireland* e il "*Migrant Rights Centre Ireland*".

L'"*Immigrant Council of Ireland*" è un'agenzia non governativa che mira a rispondere ai bisogni degli immigrati che vivono in Irlanda e a promuovere i loro diritti attraverso la difesa legale e l'erogazione di servizi informativi. Quest'agenzia è nata all'interno della "*Social Innovations Ireland*" che è un'organizzazione religiosa, costituita nel 2001, e impegnata a rispondere ai bisogni sociali del territorio.

I servizi forniti dall'"*Immigrant Council of Ireland*" riguardano:

- la consulenza concernente i permessi di ingresso, i ricongiungimenti familiari, la cittadinanza e la residenza ecc.;
- l'assistenza legale;
- la formazione professionale;
- il lavoro di partnership con altre organizzazioni di immigrati;
- la realizzazione di studi e ricerche, inerenti ad esempio i diritti degli immigrati, l'inserimento nel mercato del lavoro, l'analisi statistica del fenomeno ecc.

Nel loro insieme questi servizi sono rivolti a:

- lavoratori immigrati;
- studenti internazionali;
- immigrati privi di permesso;
- agenzie statali;
- genitori di bambini nati in Irlanda;
- visitatori;
- immigrati non attivi economicamente;
- familiari di immigrati presenti in Irlanda;
- organizzazioni e associazioni che offrono servizi per gli immigrati.

Il "*Migrant Rights Centre Ireland*", invece, è nato nel 2001 con lo scopo di promuovere l'inclusione sociale dei lavoratori immigrati che vivono in condizioni di vulnerabilità. In particolare questo centro è impegnato nel rafforzamento dei diritti degli immigrati e delle loro famiglie attraverso l'erogazione di servizi informativi relativi al lavoro e ai diritti sociali. Inoltre il centro, attraverso la promozione dei diritti degli immigrati, mira a realizzare una pressione politica volta all'adozione, da parte del governo, di iniziative specificatamente finalizzate all'integrazione degli immigrati. Le attività realizzate da questo centro possono essere suddivise in tre aree principali. Il "*Drop in Centre*" è un programma che fornisce informazioni e assistenza agli immigrati e alle famiglie che vivono in condizioni di precarietà. Le attività di supporto possono essere fornite direttamente dal centro oppure rinviate ad altre organizzazioni presenti nel territorio. Questa iniziativa inoltre, attraverso la raccolta di dati e lo sviluppo di specifiche analisi, promuove l'ingresso nell'agenda politica dei problemi concernenti l'immigrazione.

Il "*Community work programme*" mira invece all'inclusione e alla partecipazione dei lavoratori immigrati nei differenti livelli di cui la società si compone. Infatti attraverso questo programma si favorisce lo sviluppo di un "senso di comunità", fra gli immigrati presenti nel territorio, finalizzato alla condivisione delle differenti problematiche e alla partecipazione dei cittadini immigrati all'assunzione delle decisioni politiche che riguardano la gestione del fenomeno migratorio.

Il "*Policy engagement programme*" cerca invece di contribuire alla costruzione di una nuova politica migratoria che muove in primo luogo dal riconoscimento dei diritti dell'uomo, degli immigrati e delle loro famiglie. Questa iniziativa mira quindi alla costruzione di una rete anti-razzista sopranazionale in grado di favorire, indirettamente, il miglioramento delle politiche migratorie irlandesi.
Venendo ad una valutazione conclusiva di queste due esperienze, si noterà che l'Irlanda e la Spagna sono paesi di recente immigrazione che rispondono in maniera differenziata alla medesima sfida posta dall'incremento del fenomeno migratorio. Questa diversificazione è da attribuire in primo luogo alle caratteristiche storicamente assunte dai flussi in ingresso. Nel caso spagnolo hanno infatti a lungo prevalso (e prevalgono tutt'ora) immigrati provenienti dal Marocco e dalla Colombia (per

evidenti ragioni di prossimità territoriale nel primo caso e di omogeneità linguistica nel secondo), solitamente caratterizzati dal possesso di basse o nulle qualifiche professionali e che quindi presentano maggiori difficoltà nell'inserimento lavorativo. Nel caso irlandese i flussi migratori sono stati invece alimentati, soprattutto nella prima metà degli anni novanta, da un'immigrazione di ritorno di irlandesi precedentemente emigrati, mediamente caratterizzati da buoni livelli di scolarizzazione e qualificazione professionale. Si tratta quindi di lavoratori immigrati che presentano minori difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro e che devono essere invece tutelati dal punto di vista della salvaguardia dei diritti sociali e sindacali. A ciò va ovviamente aggiunta la considerazione che in Spagna il tasso di disoccupazione complessivo è circa il doppio di quello irlandese (8,6% contro 4,4%) (Dati Eurostat 2006) ed è quindi inevitabile che gli immigrati sperimentino maggiori difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro nella penisola iberica.

In Irlanda, inoltre, nella prima fase dell'immigrazione non è stato necessario affrontare il problema dell'integrazione di individui provenienti da culture diverse e portatori di specifici bisogni sociali.
Per quanto riguarda invece la struttura istituzionale che regola la gestione del fenomeno migratorio, in Spagna ha preso corpo un modello fortemente decentralizzato nel quale allo Stato spettano le funzioni relative principalmente al controllo dei flussi mentre gli enti locali sono chiamati ad erogare servizi a favore degli immigrati che spesso sono promossi a livello centrale. La gestione del fenomeno migratorio in Irlanda mantiene invece un carattere fortemente centralistico e riguarda esclusivamente il controllo dei confini e dei flussi poiché sono sostanzialmente assenti iniziative nazionali volte al coordinamento degli interventi per gli immigrati.

Con riferimento alle principali caratteristiche del mercato del lavora si nota che in entrambi i casi l'immigrazione sta contribuendo positivamente allo sviluppo economico del paese e che gli immigrati tendono ad inserirsi in settori poco qualificati dell'economia. Infine per quanto riguarda i servizi e gli interventi per gli immigrati vediamo che mentre in Spagna le caratteristiche del fenomeno migratorio hanno favorito il loro sviluppo all'interno di un quadro che punta al coordinamento fra differenti livelli di governo, ciò non è avvenuto in Irlanda dove sono individuabili sporadiche iniziative locali volte alla fornitura di servizi per gli immigrati.

L'insieme di questi elementi consente di individuare due diversi modelli di politiche per integrazione per gli immigrati. Nel caso spagnolo, caratterizzato dal punto di vista istituzionale da un forte decentramento amministrativo, si privilegia una modalità di intervento poggiata sul ruolo centrale svolto dai governi locali nella formulazione ed attuazione di politiche integrate di welfare per gli immigrati. Si tratta di politiche che trovano nelle iniziative per l'inserimento nel mercato del lavoro un loro punto di partenza importante, e nella centralità degli attori istituzionali un baricentro organizzativo fondamentale. Nel caso irlandese, caratterizzato dal punto di vista

istituzionale da un livello di decentramento minimo, si privilegiano politiche che riguardano principalmente la garanzia di un eguale trattamento degli immigrati (in termini retributivi e di condizioni di lavoro) rispetto ai lavoratori autoctoni e politiche per le organizzazioni del Terzo Settore che svolgono una funzione di vera e propria supplenza istituzionale nella erogazione di servizi ai lavoratori immigrati.

capitolo 3

UN QUADRO DELLA SITUAZIONE NAZIONALE

3.1 ITALIA MULTI-ETNICA

I cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia hanno raggiunto ormai i 3 milioni, per il 93% provenienti da paesi a forte pressione emigratoria e quindi immigrati per motivi di lavoro o loro familiari. Si tratta di poco più del 5% della popolazione italiana, ma aggiungendo circa mezzo milione di presenti non autorizzati si raggiunge il 6%. E si devono anche aggiungere gli immigrati (stimati in circa 300 mila) che hanno acquisito la cittadinanza italiana, quasi tutti per matrimonio, poiché la via della naturalizzazione si è rivelata impervia[30]. Sono livelli importanti, soprattutto perché raggiunti in soli 20 anni, ma restano decisamente inferiori a quelli non solo dei paesi europei di vecchia immigrazione, ma anche degli altri paesi di recente immigrazione dell'Europa meridionale, perché Grecia e Spagna sfiorano il 10%.
Naturalmente molto forti sono le differenze territoriali, perché gli immigrati si sono insediati soprattutto nelle regioni settentrionali: in Lombardia, Veneto ed Emilia superano il 6% della popolazione totale (quasi 8% considerando anche i non autorizzati), mentre nel Mezzogiorno raggiungono appena l'1,5% (neppure il 2% comprendendo i non autorizzati). Anche se si è avuta una progressiva concentrazione delle presenze in un ristretto numero di paesi di origine (in ordine di importanza Albania, Romania, Marocco, Ucraina, Cina, Filippine e Tunisia), l'Italia rimane un paese di immigrazione senza gruppi nazionali o etnici dominanti, contrariamente a quasi tutti gli altri paesi europei.
A lungo termine, ciò renderà meno probabile che si formino società chiuse, benché il processo di chiusura etnica dipenda largamente dalle politiche adottate dal paese di accoglienza, ma a breve possono sorgere problemi di comunicazione e di comprensione reciproca e per i gruppi più piccoli rischi di isolamento e carenza di reti di solida-

30 A parte il requisito di ben 10 anni di ininterrotta residenza, l'ostacolo maggiore è costituito dalle procedure burocratiche lunghissime (fino a 3 anni) e discrezionali (la percentuale di rifiuti è superiore al 50%). La complessità delle procedure ha reso difficile anche la concessione ai regolarmente occupati da 5 anni della carta di soggiorno, che non richiede il rinnovo biennale.

rietà. D'altro canto, la rivoluzione nei trasporti e nelle comunicazioni, oltre ad avere favorito movimenti migratori tra paesi privi di precedenti legami, ha attenuato la tradizionale distinzione tra migrazioni temporanee e permanenti e contribuito alla formazione di comunità transnazionali, per cui i migranti appartengono contemporaneamente sia alla società di origine sia a quella di arrivo e si muovono in un unico spazio migratorio, grazie anche a una migliore dotazione di capacità cognitive per la più alta istruzione.
Ma l'Italia è diventata un paese multi-etnico in modi e in contesti molto diversi da quelli dei paesi dell'Europa centro-settentrionale principalmente per un altro motivo: la schiacciante prevalenza degli ingressi non autorizzati. Avendo l'Italia, come tutti i paesi europei, adottato una politica formalmente restrittiva verso l'immigrazione per motivi di lavoro, la stragrande maggioranza degli immigrati sono entrati clandestinamente o molto più spesso con un permesso di breve durata (per turismo, studio, religione, ecc.)[31] e soltanto successivamente hanno acquisito un permesso di soggiorno per motivi di lavoro grazie ad una delle cinque sanatorie, che dal 1986 al 2002 hanno regolarizzato quasi un milione e mezzo di immigrati. Si stima che i due terzi degli immigrati attualmente presenti abbiano trascorso un periodo più o meno lungo di soggiorno non autorizzato.

D'altro canto, prima del 1986 non esisteva alcuna procedura per entrare in Italia per lavoro, se non per i collaboratori domestici, e il sistema delle quote annue di ingressi per lavoro, introdotto nel 1992, ha cominciato a funzionare davvero solo dal 2000 ed è rimasto sempre limitato e di difficile attuazione, perché in via di principio prevede che il datore di lavoro (impresa o famiglia) debba assumere un immigrato senza averlo potuto conoscere prima. Per ovviare a questo problema la legge Napoletano-Turco del 1998 previde la possibilità di un ingresso per "ricerca di lavoro" garantito da uno sponsor (una persona, anche straniera, o un'organizzazione), che si impegna a mantenere l'immigrato finché trova un lavoro o sino al rimpatrio entro un anno: con tale procedura entrarono 15 mila persone l'anno nel 2000 e nel 2001. La legge Bossi-Fini del 2002 ha abolito il meccanismo dello sponsor, cercando di rimpiazzarlo con una misura che privilegia l'ingresso di coloro che hanno seguito appositi corsi di formazione nei paesi di origine, oltre a ripristinare il controllo preventivo della disponibilità di lavoratori locali, con il risultato di rallentare le procedure di richiesta da parte delle imprese. Soltanto da metà anni Novanta la presenza autorizzata ha cominciato a essere alimentata in misura significativa dagli immigrati per ricongiungimento familiare, ai quali dal 1998 è stato concesso di poter lavorare subito, e dai nuovi nati, che sono in forte e continuo aumento.

Contrariamente a quanto si crede, la presenza di immigrati non autorizzati sembra sia stata poco alimentata dai regolarizzati che non sono riusciti a rinnovare il permesso di soggiorno: solo il 5% dei permessi concessi nelle tre regolarizzazioni dal 1990 al

31 Secondo dati del Ministero dell'Interno, ben il 65-75% sono entrati legalmente e quindi sono diventati degli *overstayers* fermandosi oltre la scadenza del permesso.

1998 sono stati rilasciati a immigrati che si erano avvalsi di una precedente sanatoria. Ciò vuol dire non che siano pochi gli immigrati che non riescono a rinnovare il permesso acquisito grazie a una regolarizzazione, ma che gran parte di costoro sono tornati al paese di origine, rinunciando al tentativo di ricorrere a una nuova sanatoria. Questo comportamento può essere stato abbastanza diffuso tra gli immigrati meno inseriti e/o con una prospettiva di emigrazione a breve termine. La continua crescita dello stock di immigrati presenti non esclude affatto che vi sia stato un forte turnover, anche se la mancanza di dati sui rientri impedisce di stimarlo.
Per rinnovare il permesso di soggiorno gli immigrati devono provare di avere un contratto di lavoro o un reddito minimo, una prova difficile per chi ha lavori occasionali e non in regola. Ma ridiventare non autorizzato è possibile anche per altri motivi: basta non ottenere un documento in tempo, dimenticare una scadenza, perdere un lavoro poco prima della scadenza del permesso, partire per il paese d'origine senza chiedere il permesso di rientrare, ecc. Le difficoltà di conservare una presenza regolare sono state acuite dalla legge Bossi-Fini, che ha dimezzato la durata del permesso di soggiorno per lavoro (da 4 a 2 anni) e di quello per ricerca di lavoro in caso di disoccupazione (da un anno a 6 mesi), costringendo a più frequenti rinnovi e lasciando meno tempo per ritrovare un lavoro in regola a chi lo ha perso.

Quanto ai progetti degli immigrati ora presenti in Italia, più che dal forte aumento dei permessi di soggiorno per motivi familiari, la crescente tendenza alla stabilizzazione è testimoniata dalla crescita del numero dei figli degli immigrati che frequentano una scuola in Italia, perché l'esperienza di altri paesi insegna che l'immigrato entra in una prospettiva definitiva o di lungo periodo solo quando ha figli che frequentano la scuola nel paese di arrivo, mentre la presenza del coniuge e di figli in età prescolare può accompagnarsi ancora a una prospettiva di medio periodo. Tuttavia, la gran maggioranza degli immigrati è costituita da giovani celibi o nubili o tutt'al più da giovani coppie, di cui è difficile cogliere le intenzioni. Anche perché non va trascurato il ruolo svolto dalle politiche migratorie, che possono giocare in senso opposto. Da un lato, il proseguimento di una politica di chiusura delle frontiere potrà accelerare il processo di maturazione dei flussi migratori e rendere sempre più consistenti i "sedimenti" di immigrati che si stabilizzano; dall'altro, la carenza di misure di integrazione e un diffuso clima di rifiuto può favorire uno status precario e un forte ricambio della popolazione immigrata.

Invece, non indica una tendenza alla stabilizzazione l'elevata presenza di donne che ha caratterizzato l'immigrazione in Italia fin dall'inizio, poiché moltissime donne sono emigrate da sole per motivi di lavoro e non, come in passato, per raggiungere mariti o padri emigrati da tempo per ricostituire l'unità familiare nella prospettiva di un insediamento di lungo periodo. Le immigrate per lavorare come domestiche o assistenti agli anziani sono per lo più giovani e nubili, con un livello di istruzione medio-alto, benché vi siano anche molte donne sposate e in età matura, che hanno lasciato i figli al paese di origine. In alcuni paesi di origine l'eleva-

ta scolarità spinge molte giovani donne a rompere con i costumi tradizionali e a cercare di "farsi una vita propria" in paesi di cui conoscono i modelli di consumo vistoso grazie ai mass media[32].

Gli stranieri presenti nel nostro Paese si distinguono dalle consuete fasce della popolazione a rischio di esclusione per la fragilità di alcune loro caratteristiche personali (l'età elevata, la scarsa formazione, ecc.). Infatti, se si escludono i rifugiati (che sono molti pochi, perché l'Italia ha scarsi legami con i paesi da cui provengono ed una legislazione poco accogliente), gli immigrati non sono deboli quanto a caratteristiche personali. I bambini sono relativamente pochi e gli anziani quasi non esistono, i livelli di istruzione sono spesso elevati, la salute è quasi sempre molto buona (almeno all'ingresso) e le risorse motivazionali sono spesso eccezionali. L'emigrazione è sempre un processo auto-selettivo: sono le persone più forti e intraprendenti quelle che emigrano. E la selezione è ancora più dura quando l'emigrazione non è autorizzata e comporta dei costi e dei rischi non piccoli. Ma ad una posizione forte sul piano soggettivo si contrappone una grave debolezza strutturale. Alla mancanza della cittadinanza politica e per molti aspetti anche di quella sociale (soprattutto per chi è in posizione non regolare) si aggiunge l'impossibilità di contare sulle reti di solidarietà primaria (la famiglia allargata, la parentela, il vicinato, ...), che sono così importanti nella realtà italiana. Perciò, l'immigrato che perde il lavoro, che viene sfrattato, che si infortuna o si ammala, che subisce un furto rischia molto più spesso di precipitare nell'esclusione sociale, anche se è dotato di capacità e qualità personali migliori.

Contrariamente agli immigrati reclutati dai paesi dell'Europa centro-settentrionale sino a metà anni Settanta, i nuovi immigrati non sfuggono alla regola di una "selezione positiva" quanto alle loro caratteristiche personali. Infatti, i nuovi flussi migratori per lo più non provengono dalle campagne dei paesi arretrati, ma dalle sempre più ampie aree urbanizzate e la presenza di persone con alti livelli di istruzione è rilevante. Oltre il 35% dichiara di avere un diploma di scuola superiore e quasi l'8% un titolo universitario[33]; sono livelli di poco inferiori a quelli degli italiani adulti. La percentuale di diplomati e laureati è particolarmente elevata tra chi pro-

32 Tuttavia, a motivi emancipatori, sia pure in chiave consumistica, si affiancano spesso gravose obbligazioni verso la famiglia, che vede nelle emigrate una "fonte di denaro" in grado di consentire in pochi anni un netto miglioramento del tenore di vita per chi è rimasto al paese di origine: genitori, fratelli e mariti. Per le donne dell'Europa orientale, invece, emigrare non presenta un aspetto di emancipazione, perché da tempo nei loro paesi la donna ha un ruolo lavorativo e una grande indipendenza nella famiglia, ma soltanto un fine economico. Di fronte alla disoccupazione o alla caduta del tenore di vita, emigrano le donne e non gli uomini, spesso lasciati ad accudire figli e genitori anziani, solo perché le occupazioni più facilmente accessibili in Italia sono "da donna" come le collaborazioni domestiche e l'assistenza agli anziani.

33 I titoli di studio conseguiti in paesi lontani e con sistemi scolastici molto diversi sono ancora raramente riconosciuti in Italia, poiché sono necessari dapprima un accordo con il paese di origine e poi una lunga e defatigante procedura. Si può pensare che le difficoltà poste dalla burocrazia italiana abbiano la funzione latente di contribuire a "trattenere" gli immigrati ai livelli più bassi della scala professionale.

viene dall'Europa orientale, dall'America Latina e dalle Filippine, mentre è abbastanza bassa tra gli africani.

Non pochi immigrati appartengono alle élite giovanili dei paesi d'origine, coinvolte da processi di deprivazione relativa o di squilibrio di status. Sono coloro che più hanno sentito il divario tra aspettative e realtà e hanno avuto le risorse personali e materiali per sopportare i costi dell'emigrazione. Sia l'aspirazione alla mobilità sociale ascendente, sia il desiderio di evitare il rischio di una mobilità discendente hanno influito sulla propensione a emigrare. D'altronde, per emigrare occorre avere delle aspettative che si ritiene di non poter soddisfare nel proprio paese, ma soltanto in un altro più ricco e sviluppato[34]. Per emigrare occorre avere risorse personali o familiari superiori alla media di chi soffre condizioni di forte deprivazione relativa. Quando le frontiere dei paesi ricchi sono chiuse, non si tratta soltanto dell'investimento nelle spese di viaggio. Si deve anche sostenere costi elevati per riuscire a entrare senza autorizzazione ed essere disposti a correre seri rischi.

Per emigrare occorre anche disporre di «sapere migratorio», cioè avere accesso ad una rete di relazioni nel paese di arrivo. Pochi partono a caso, senza sapere dove andare; l'emigrazione raggiunge dimensioni consistenti solo se si sviluppa una catena migratoria tra una comunità locale o una rete di famiglie nel paese di origine e un'altra comunità o rete familiare in quello di arrivo. L'aspetto costitutivo della catena tende a prevalere su quello informativo, provocando un effetto di auto-alimentazione del flusso migratorio anche quando la situazione nel paese di arrivo è molto difficile[35].

34 Chi emigra non può essere ancora integrato in culture tradizionali fondate su un'economia di sussistenza, ma deve sentire come deprivazione grave la mancanza di beni di consumo da acquistare sul mercato. Non deve stupire che pochi prima di emigrare erano disoccupati, mentre molti avevano occupazioni qualificate e stabili o erano studenti.

35 Le relazioni sociali che si stabiliscono tra chi è emigrato e chi è rimasto al paese di origine alterano profondamente il contesto in cui si prendono le decisioni di emigrare, favorendo in ogni caso una continua crescita dei movimenti migratori. L'emigrazione è una sorta di scommessa tra quelli che partono e quelli che rimangono. Chi emigra si sente obbligato a dimostrare a chi è rimasto che le grandi fatiche sopportate valevano la pena poiché solo nascondendo gli aspetti negativi delle condizioni di vita e di lavoro può giustificare la propria scelta. Inoltre, un consiglio contrario non troverebbe ascolto e non avrebbe alcun effetto deterrente sull'intenzione di emigrare, perché sarebbe interpretato come un segno di ostilità o di rivalità.

3.2 UNA COMPARAZIONE FRA DATI RECENTI SULLE PRESENZE STRANIERE

La presenza massiccia di persone immigrate all'interno della nostra società è stata più volte messa in evidenza, quasi sempre in termini negativi, dai mass media: ed anche questa focalizzazione comunicativa ha fatto esplodere il problema dell'immigrazione in tutta la sua portata. Infatti nel corso degli anni si è assistito sempre più ad una politica migratoria che ha subito processi di politicizzazione e di mediatizzazione.
Quasi dappertutto nei media, si allude allo straniero come a un pericolo da contrastare non come a una persona da integrare.

Il rapporto con gli immigrati è diventato, dunque sempre più difficile e contraddittorio. La Caritas cita i risultati di un sondaggio di Eurobarometro che ben sintetizza lo stato d'animo degli europei: uno su due ritiene che la presenza degli immigrati sia ormai indispensabile. Ma il 48% degli intervistati pensa che gli immigrati siano la principale fonte di insicurezza non solo dal punto di vista dell'ordine pubblico, ma anche da quello della sicurezza sociale, facendo aumentare i tassi di disoccupazione.
In Italia, infatti, da parte dei cittadini italiani cresce sempre di più la domanda di legalità, di sicurezza, di controllo del territorio, e un maggior riequilibrio dei servizi forniti ai cittadini, che spesso vengono percepiti a vantaggio degli stranieri. In questo contesto aumentano i sentimenti di indifferenza e di diffidenza rispetto agli immigrati.

Gli stranieri paiono numerosissimi, e sembrano essere ovunque in ogni angolo delle nostre città. Ma sono veramente così tanti?
Nel Dossier annuale della Caritas Migrantes l'Italia emerge come uno tra i primi paesi in Europa per numero di immigrati. Nel 2006 su scala mondiale l'Italia è infatti seconda solo agli Stati Uniti per capacità di attrazione degli immigrati. L'ultimo rapporto della Caritas fornisce una stima di circa tre milioni e settecento mila persone straniere presenti in Italia (Caritas 2007): un numero in continua crescita, che in un solo anno è aumentato del 21,6% e rappresenta il 6,2% della popolazione complessiva, contro una media dei paesi Ue del 5,6%. Questi dati farebbero dell'Italia un paese leader in tema di immigrazione.

Secondo i dati Istat recentemente elaborati dal Ministero dell'Interno nel primo Rapporto sugli Immigrati in Italia, gli stranieri con permesso di soggiorno per motivi di lavoro o familiari presenti nel nostro Paese alla data del 1° gennaio 2007 sono 2.414.972 (Ministero dell'Interno, 2007), quasi tutti provenienti da paesi a forte pressione migratoria (Tabella n. 13).

Tabella 13
Permessi di soggiorno per motivo e genere, al 1° gennaio degli anni 2005-2007

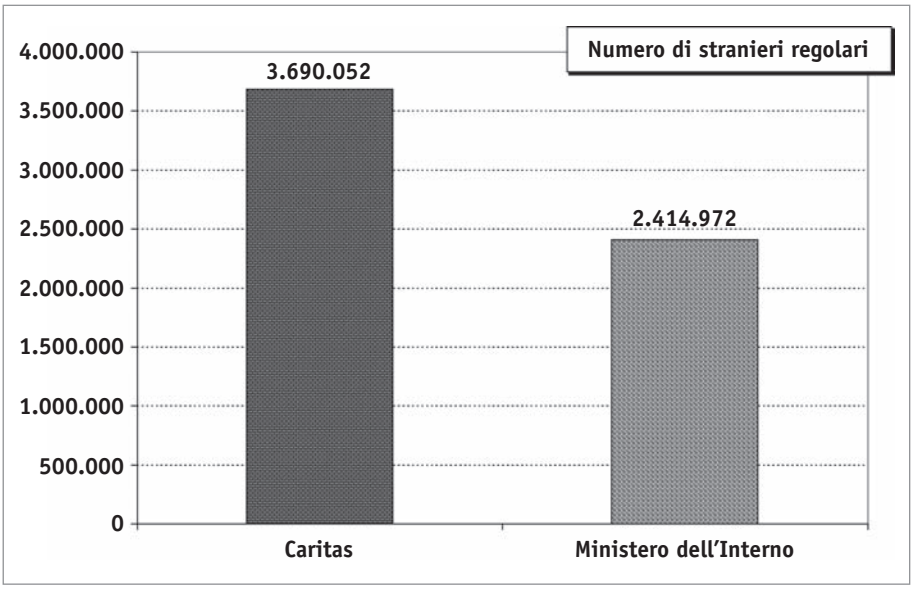
ANNI	Lavoro		Famiglia		Studi	Residenza elettiva[a]	Religione [a]	Asilo politico e richiesta	Altro	Totale
	numero	% sul totale	numero	% sul totale						
MASCHI E FEMMINE										
2005	1.412.694	62,9	624.404	27,8	40.355	61.876	53.249	17.833	35.137	2.245.548
2006	1.419.285	62,1	682.365	29,8	48.718	41.573	34.251	14.932	44.900	2.286.024
2007	1.463.058	60,6	763.744	31,6	51.625	44.847	32.081	16.079	43.538	2.414.972
MASCHI										
2005	899.328	78,8	140.913	12,3	17.977	28.010	25.280	13.887	16.336	1.141.731
2006	903.516	78,9	156.031	13,6	21.760	17.004	13.874	11.617	21.082	1.144.884
2007	932.596	77,8	174.839	14,6	23.517	18.471	12.746	12.538	23.745	1.198.452
FEMMINE										
2005	513.366	46,5	483.491	43,8	22.378	33.866	27.969	3.946	18.801	1.103.817
2006	515.769	45,2	526.334	46,1	26.958	24.569	20.377	3.315	23.818	1.141.140
2007	530.462	43,6	588.905	48,4	28.108	26.376	19.335	3.541	19.793	1.216.520

(a) La flessione tra il 2006 e il 2005 dei permessi per residenza elettiva e religione è conseguente alla revisione degli archivi da parte del Ministero dell'interno che ha portato alla cancellazione di molti vecchi permessi rilasciati perlopiù per detti motivi.

Fonte: elaborazione del Ministero dell'Interno su dati Istat. L'Istat elabora i dati dei permessi di soggiorno tenendo conto dei permessi duplicati, di quelli scaduti ma rinnovati, pervenendo così al numero di permessi effettivamente validi.

Questo dato fa registrare una crescita rispetto agli anni scorsi, e precisamente 129.000 presenze in più rispetto al 2006. Dati questi che portano la popolazione straniera a costituire il 5% della popolazione residente (rispetto al 6,2% della Caritas) (Figura n. 7).
Si tratta quindi di una percentuale inferiore rispetto a quella di altri paesi europei come Germania, Francia, Belgio, Danimarca, Norvegia, Regno Unito, Irlanda e Svizzera.
In sostanza, secondo il Ministero dell'Interno, l'Italia non occupa il terzo posto della graduatoria per percentuale di stranieri, così come indicato dal rapporto Caritas Migrantes (l'Italia si colloca, con la Spagna, subito dopo la Germania tra i più grandi paesi di immigrazione dell'Unione Europea), ma il dodicesimo.

Figura 7
Presenza di stranieri regolari nel 2007



Fonte: Ministero dell'Interno e Caritas/Migrantes

Certamente non è possibile pensare che questa presenza sia diffusa in modo omogeneo su tutto il territorio italiano. Infatti la presenza degli immigrati nel Mezzogiorno d'Italia è scarsa mentre nel Nord del Paese vi è una forte concentrazione. Rispetto a tale situazione i dati della Caritas e del Viminale non presentano forte differenze. Infatti secondo l'Istat più dell'88% della popolazione straniera al 1° gennaio 2007 risiede al Centro Nord: un quarto in Lombardia; seguono Veneto, Lazio ed Emilia Romagna. Tale situazione si chiarisce ancora meglio se andiamo a vedere quali sono le province con più immigrati. Nel Centro Nord troviamo Prato e Brescia dove l'incidenza degli stranieri è del circa il 10%, mentre al Sud abbiamo Teramo, L'Aquila e Ragusa con il 4,5%. I valori più alti del Sud, dunque, non arrivano a sfiorare la media del Nord.

I dati presentati dal dossier Caritas presentano percentuali simili: 59,6% sono inseriti nel Nord del Paese (33,7% nel Nord Ovest e 25,9% nel Nord Est, in termini assoluti circa 1 milione e 250 mila nella prima zona e quasi 1 milione nella seconda); il 26,6% nel Centro (in termini assoluti circa 1 milione di presenze) e più di mezzo milione nelle regioni del sud.
La struttura dei contesti di provenienza si è molto modificata negli anni, cosicché la composizione per nazionalità dell'immigrazione italiana ha subito dei netti cambiamenti. Nel corso degli anni gli immigrati africani, che per noi sono stati storicamente il gruppo più significativo, ha perso piano piano peso, anche se sono aumentati in numeri assoluti, rispetto all'immigrazione dell'Europa Orientale e dell'America Latina. Infatti al 1° gennaio 2007, secondo il Viminale, risultano ancora in forte crescita i cittadini stranieri residenti provenienti dall'Europa centro-orientale: com-

plessivamente l'incremento rispetto al 1° gennaio del 2004 è del 48,8%. Rispetto all'anno precedente esso risulta più contenuto, anche a causa dell'uscita da tale area geografica di Romania (+92,5%) e Bulgaria (+73,8%). Troviamo un riscontro di tale dati anche nel rapporto sull'immigrazione della Caritas. Secondo la stima del Dossier, infatti, la presenza straniera è costituita per la metà da europei: in particolare, quelli dell'Est Europa, dal 2000 al 2006, sono aumentati di 14 punti percentuali, mentre l'Africa ne ha persi 5 e l'Asia e l'America 2 ciascuna.

Altre nazionalità, secondo l'Istat, fanno registrare un aumento: gli ucraini sono passati in tre anni da meno di 58 mila unità a 120 mila, i rumeni da 178 mila a 342 mila, i polacchi da 40 mila a 72 mila e gli albanesi da 270 mila a 376 mila. Aumentano anche i cittadini dell'Asia orientale in particolare i cinesi sono cresciuti passando da 87 mila a 145 mila unità. Più modesto, invece, risulta l'aumento degli stranieri originari dell'Africa (+36% nel complesso), tra cui vi è un gruppo molto numeroso di marocchini, che al 1° gennaio 2007 raggiungono quota 343 mila. Bisogna ricordare, inoltre, l'incremento dei cittadini provenienti dall'America centro-meridionale (+52%), all'interno del quale la comunità che è cresciuta soprattutto è quella degli ecuadoriani, che sono passati dalle 34 mila unità del 2004 alle 69 mila del 2007.
I cittadini provenienti, invece, dalle aree a sviluppo avanzato hanno fatto registrare una crescita modesta e in alcuni casi anche in calo. Infatti incrementi contenuti si registrano per i cittadini dell'America settentrionale (+5,1); mentre vi sono variazioni negative per i flussi provenienti dai paesi dell'Europa non appartenenti all'UE (-2,7%) e dell'Oceania (-1%).

Nel periodo considerato i cittadini dei paesi dell'Unione europea che sono residenti in Italia aumentano del 59,8%. Tale crescita è da legare a due tendenze: da una parte i cittadini dei paesi dell'Unione Europa a 15 aumentano solamente del 11,5%, mentre i residenti originari dei paesi neocomunitari presentano un aumento del 86,1%.
Nel complesso, i paesi dell'area dell'Europa centro orientale, in cui si considerano anche la Romania e la Bulgaria a partire dal 1° gennaio 2007, rappresentano ormai, con oltre 1 milione e 100 mila presenze, quasi il 39% della popolazione straniera residente in Italia, a fronte del 26% costituito dall'intero continente africano (750 mila) e del 17% dell'Asia (512 mila cittadini).
Rispetto a questi gruppi invece emergono delle differenze notevoli con il Dossier della Caritas Migrantes (Tabella n. 14).

Tabella 14
Confronto dati Caritas e Ministero dell' Interno rispetto alla presenza di alcune nazionalità.

	Ministero degli Interni	Caritas
Rumeni	342.000	556.000
Ucraini	120.000	195.000
Albanesi	376.000	381.000
Marocchini	343.000	387.000
Cinesi	145.000	186.000

Fonte: Ministero dell'Interno e Caritas/Migrantes

Gli 880 mila immigrati provenienti dall'UE a 27 (25,9%) quasi si equivalgono con gli altri immigrati provenienti dai Balcani e dagli altri paesi dell'Est Europa (25,3%) e denotano nell'insieme una forte presenza europea.
La Romania (556.000 presenze, secondo la stima del Dossier) rappresenta quasi un sesto del totale (15,1%) e distanzia il Marocco (387.000) e l'Albania (381.000). Poco meno di 200.000 persone hanno l'Ucraina (195.000) e la Cina Popolare (186.000), entrambe con la percentuale del 5%. Le Filippine raggiungono la quota 113.000, a cui segue la Moldavia, la Tunisia, l'India e la Polonia. Vi è quindi un gruppo compreso tra le 80.000 e le 50.000 persone: Serbia, Bangladesh, Perù, Egitto, Sri Lanka, Ecuador, Macedonia, Senegal, Pakistan e Stati Uniti.

Rispetto al rapporto tra i sessi le due fonti considerate non mostrano dati particolarmente discordanti: infatti emerge una situazione sostanzialmente equilibrata (102 maschi per 100 femmine) anche se in alcuni casi si accentuano rispetto al passato, significative differenze tra le diverse comunità: i cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Polonia, dall'Ecuador e dal Perù mostrano un rapporto decisamente favorevole alle donne (rispettivamente 22 e 39 maschi per 100 femmine per le prime due comunità e 64 maschi per 100 femmine per le restanti due), mentre tra residenti africani e asiatici il rapporto è a favore degli uomini (rispettivamente 160 e 120 maschi per 100 femmine)[36].

Entrambi le fonti, inoltre, concordano sulla quantità delle presenze per lavoro e per ricongiungimento familiare (92,1% del totale) che insieme esercitano un peso molto elevato sulla nostra società. Se si analizzano singolarmente questi dati emerge che il 60,6% è in possesso di un permesso di soggiorno per lavoro, men-

36 Nella maggior parte dei casi gli immigrati scelgono la famiglia composta da più persone come organizzazione sociale in cui vivere: nel 2001, infatti, erano 1.036.450 gli immigrati a vivere in famiglia, 270.549 quelli che vivevano soli o in forme diverse. Crescono anche i figli stranieri: nel 2006 sono stati 57.765, +11% dal 2005, circa il 10% dei nati in Italia. Infatti il numero dei nati su ogni mille stranieri residenti in Italia, è raddoppiato in poco più di dieci anni: oggi, per l'Istat 2007 sono presenti circa 398 mila cittadini stranieri residenti nati nel nostro Paese. Ed è proprio a questo gruppo che si fa riferimento quando si parla della "seconda generazione" di immigrati.

tre negli ultimi 15 anni il peso relativo delle presenze dovute a motivi di famiglia è aumentato dal 14,2% al 31,6%[37].

Dati non particolarmente discordanti tra le due fonti analizzate emergono anche rispetto al mercato del lavoro.
In Italia a differenza di quanto accade in altri paesi europei come la Germania, la Francia, i Paesi Bassi, il Belgio e il Regno Unito, il mercato del lavoro fa registrare un tasso di occupazione più elevato. Nello specifico, nel secondo trimestre 2006 il Ministero dell'Interno, riporta un tasso di occupazione del 67,6% per l'Italia, del 54,2% per la Germania, del 50,9% per la Francia, del 59% per i Paesi Bassi, del 48,7% per il Belgio e del 66,3% per il Regno Unito[38]. Certamente i lavori a cui si fa riferimento sono nella maggior parte dei casi sotto qualificati, e di conseguenza anche i redditi sono bassi. Molti immigrati sono occupati nel settore agricolo, edile o in lavori stagionali. I lavoratori domestici provengono in particolar modo dall'Europa orientale, dalle Filippine, dall'Ecuador, dal Perù, dal Bangladesh e Sri Lanka. Secondo l'Istat, nel 2006 la forza lavoro straniera ammonta a 1.475.000 persone (1.348.000 occupati e 127.000 disoccupati, con un tasso di disoccupazione dell'8,6%), per quasi i due terzi concentrati nel Nord, per un quarto nel Centro e per circa il 10% nel Mezzogiorno.

Secondo il Dossier Caritas 2007 il 7% del prodotto interno lordo è prodotto da cittadini stranieri inseriti soprattutto nell'edilizia, nella ristorazione, nell'industria, nel settore dei servizi, in particolare nelle pulizie e nel lavoro domestico[39].
Rispetto alle condizioni di lavoro gli immigrati, non solo guadagnano meno degli italiani ma sono esposti a orari sfavorevoli. Più di un quarto degli occupati stranieri lavora in orari disagiati: il 19% la sera (dalle 20 alle 23), il 12% la notte (dopo le 23) e il 15% la domenica. Inoltre non bisogna dimenticare che per questo gruppo di lavoratori il rischio di precarietà lavorativa è più elevato.
Inoltre c'è da ricordare, come afferma il rapporto del Viminale, che nel nostro Paese è vero che gli stranieri sono meglio inseriti nel mercato del lavoro[40] rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea, ma non dobbiamo dimenticare che abbiamo un problema di acquisizione della cittadinanza.

Secondo il rapporto Migrantes le aree occupazionalmente più forti del nostro

37 I permessi di soggiorno per motivi familiari vedono la componente femminile come protagonista: il 48,3% delle donne straniere presenti in Italia al 1° gennaio 2007 hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi di famiglia.
38 Si tratta di elaborazioni del Ministero dell'Interno (2007) su fonti Eurostat (*Labour force survey results*) e Istat (rilevazioni sulle forze di lavoro).
39 Una parte dei loro guadagni sono spediti all'estero: nel 2006 gli stranieri hanno trasferito fuori dall'Italia più di 4,3 miliardi di euro.
40 Un altro aspetto da non sottovalutare è la crescita che sta assumendo l'imprenditoria degli immigrati: 142 mila immigrati si sono messi in proprio.

Paese (Nord Ovest, Nord Est e Centro) hanno confermato, con il numero elevato dei lavoratori coinvolti, il loro ruolo di traino ma nonostante questo registrano un ridimensionamento delle percentuali d'aumento rispetto alla popolazione già insediata. Nel Sud vi sono flussi in entrata che, corrispondono al 12-14% degli ingressi totali registrati sia nel 2005 che nel 2006 e sono destinati a far crescere la percentuale di immigrati. Le Isole, invece, sono caratterizzate da un andamento stabile che le colloca a un livello più contenuto: 1 ogni 25 lavoratori entrati in Italia.
Per la Caritas, come abbiamo già evidenziato, al 1° gennaio 2007 i "regolari" in Italia sono circa 3.700.000 (3.690.052), quasi un milione e 300.000 in più rispetto ai dati del Ministero degli Interni (2.414.972). Contrastanti anche le percentuali di crescita dei regolari: secondo il Viminale circa il 5% rispetto all'anno precedente; secondo la Caritas, il 21,6%. Nessun dato ufficiale invece sui clandestini, ma stime aggiornate danno per presenti tra i 300 e i 450 mila stranieri.
Queste forti discordanze sembrano essere legate alle diverse fonti da cui sono stati presi i dati.

Il Dossiers Caritas Migrantes, infatti, ha basato le sue analisi sulle presenze regolari che fanno riferimento a due categorie: quella dei residenti, iscritti cioè nelle anagrafi dei comuni e quella dei soggiornanti che, pur autorizzati a restare in Italia, o non sono interessati a registrarsi perché venuti per brevi periodi, o sono impossibilitati a farlo perché non hanno un'abitazione. La stima del Dossier Caritas Migrantes si è concentrata su quest'ultima tipologia di soggiornanti.

Si è partiti da 3.035.000 presenze regolari stimate a fine 2005 a cui si sono aggiunti i nuovi nati del 2006 e le domande presentate per assumere lavoratori sulla base delle quote fissate nel 2006. Sono stati poi aggiunti tutte le tipologie di visto contemplate dalla disciplina vigente, e precisamente:
- per ricongiungimento familiare (82.330);
- per studio (19.604);
- per motivi religiosi (3.191);
- per residenza elettiva (928).

Il risultato di tale somma fa raggiungere il numero di 3.690.000 cittadini stranieri (comunitari e non comunitari).
Il Viminale, per il primo Rapporto sugli Immigrati in Italia, invece, ha fatto riferimento alle fonti Istat ed inoltre la presenza straniera è stata calcolata considerando sia i dati che provengono dalla rilevazione dei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura e forniti dal Ministero dell'Interno, sia sulla rilevazione sui bilanci demografici annuali degli stranieri iscritti in anagrafe e dal censimento 2001.

Queste forti discordanze, sarebbero secondo Franco Pittau - presidente della fondazione Caritas/Migrantes - solo apparenti: il forte elemento di differenza è legato alla fonte dei dati, e più precisamente alle caratteristiche degli archivi che si

utilizzano e a ciò che essi registrano. Infatti, secondo Pittau, il Ministero dell'Interno fa riferimento ad un archivio che registra la presenza solo dei titolari di permesso di soggiorno, autorizzazione che è "diventata superflua per i cittadini comunitari, che sono oltre un milione, basti pensare alla sola comunità romena" [41].
Inoltre i permessi di soggiorno vengono rilasciati solo ai minori che hanno compiuto 14 anni, e che rappresentano appena un quarto del totale. Per questi motivi, già un anno fa l'archivio dei residenti stranieri registrati nei vari comuni era di un milione di unità superiore all'archivio dei soggiornanti e oggi "il divario dovrebbe essere ancora superiore". Non bisogna poi dimenticare – citando ancora il rappresentante Caritas - che, a causa della complessità delle procedure burocratiche, vi sono molte persone regolarmente presenti che ancora non hanno ottenuto il permesso di soggiorno e quindi sono assenti da ogni rilevazione statistica[42].

L'unica soluzione, quindi, che emerge da tale confronto è l'utilizzo contemporaneo e il confronto di tutti i dati provenienti dai vari Archivi statistici, il Ministero dell'interno, Ministero degli Esteri, Pubblica Istruzione, Istat, Inail, Inps, Questure, ecc.). Solo in questo modo è possibile tracciare un quadro della situazione che consideri i diversi aspetti del fenomeno migratorio.

41 Intervista a Franco Pittau del 30/04/08 riportata sul sito www.toscanaoggi.it/news "RAPPORTO IMMIGRAZIONE: PITTAU (CARITAS/MIGRANTES), «FARE RIFERIMENTO A TUTTI GLI ARCHIVI».
42 Ibidem.

3.3 QUALE OCCUPAZIONE?

L'inserimento delle persone immigrate (e in particolare dei maschi) nel mercato del lavoro italiano risulta decisamente positivo dal punto di vista quantitativo. Infatti, il tasso di disoccupazione è un poco superiore a quello degli italiani, ma la differenza è dovuta tutta alle donne, poiché per i maschi è quasi nulla. Si può concludere che, comunque siano entrati, gli immigrati non hanno avuto problemi a trovare lavoro perché hanno soddisfatto una reale domanda di lavoro, anche se l'ancor debole radicamento può avere impedito loro l'accesso vuoi agli (scarsi) sostegni pubblici per i disoccupati[43], vuoi alle reti di solidarietà familiare, costringendoli a trovar lavoro al più presto oppure a ritornare al paese di origine o ad emigrare altrove.

Tuttavia, il tasso di disoccupazione dei giovani immigrati è molto inferiore a quello dei coetanei italiani e per contro quello degli adulti parecchio superiore, con una situazione di equilibrio per i trentenni. Perciò la condizione di disoccupazione degli immigrati risulta un po' più grave di quanto indichi il mero confronto tra i due tassi di disoccupazione totali. Nel Mezzogiorno, su livelli ovviamente molto più alti, il tasso di disoccupazione degli immigrati è addirittura inferiore a quello degli italiani. Ciò si deve alla maggiore mobilità territoriale degli immigrati, che li porta a trasferirsi facilmente dove è più agevole trovare lavoro, sicché gli immigrati si concentrano nelle regioni dove minore è il tasso di disoccupazione degli italiani.

Le immigrate sono molto più disoccupate delle italiane e il tasso di disoccupazione raggiunge livelli particolarmente elevati per le donne che hanno figli in Italia. Per costoro le difficoltà di conciliare il lavoro con le responsabilità familiari sono davvero molto forti, poiché i servizi pubblici sono scarsi, quelli privati troppo costosi e il sostegno familiare è quasi sempre inesistente. Questo è anche il motivo per cui il tasso di occupazione delle donne immigrate è solo di poco superiore a quello delle italiane (49% contro 45%), mentre per i maschi la differenza a favore degli immigrati è enorme: 82% contro 69%. Ciò si deve in larga misura alla diversa composizione per età delle due popolazioni: tra gli immigrati minore è la presenza di giovanissimi e anziani, che hanno una minore partecipazione al lavoro. Tuttavia, anche tenendo conto della diversa composizione per età l'inserimento occupazionale degli stranieri è più elevato, poiché i giovani immigrati frequentano poco le scuole superiori e gli anziani si ritirano dal lavoro in età più avanzata degli italiani.

I due fattori che più incidono sul rischio di restare disoccupato sono il periodo di arrivo e la condizione giuridica del soggiorno, ovviamente tra loro abbastanza con-

43 È richiesta una discreta continuità lavorativa regolare per almeno due anni.

nessi[44]. Si può, dunque, concludere che gli immigrati che entrano in modo irregolare sono quasi tutti alla ricerca del lavoro, poi nell'arco di alcuni mesi ne trovano uno dapprima irregolare e successivamente regolare se nel frattempo hanno avuto la possibilità di far ricorso ad una sanatoria. Naturalmente questo processo che vede nell'arco di pochissimi anni un inserimento sostenuto degli immigrati nel lavoro (ma per lo più di cattiva qualità, come si dirà) non tiene conto dell'autoselezione che può accompagnarlo. Infatti, anche se esiste una forte resistenza al ritorno da fallimento, si può pensare che tra chi dopo qualche tempo non riesce proprio ad inserirsi nel mercato del lavoro non pochi ritornino al paese di origine o tentino di emigrare altrove, abbassando il tasso di disoccupazione.

Gli immigrati costituiscono ormai una parte importante dell'occupazione in Italia. Se consideriamo che i cittadini non comunitari sono esclusi dal pubblico impiego si arriva per il settore privato oltre il 6% e, tenendo conto che sono ancora poco inseriti nel lavoro indipendente, si stima che sfiorino l'8% dell'occupazione dipendente privata. Tra i nuovi rapporti di lavoro dipendente la percentuale di non-comunitari è cresciuta da poco più del 10% nel 2001 sino a superare il 17% nel 2004 e nel 2005. La presenza degli immigrati molto più elevata nel flusso delle assunzioni piuttosto che nello stock degli occupati si spiega con il fatto che si tratta per lo più di "nuovi entrati" nel mercato del lavoro italiano, ove una proporzione cospicua di italiani è stabilmente inserita da tempo, ma è anche un segnale di una loro maggiore mobilità e quindi instabilità occupazionale, come conferma il fatto che gli immigrati sono quasi il 20% dei lavoratori interinali.

La distribuzione territoriale degli occupati stranieri è ancor più squilibrata di quella della popolazione straniera, poiché poco meno dei due terzi si concentrano nel Nord, circa un quarto nel Centro e soltanto l'11% nel Mezzogiorno. Gli immigrati, dunque, sono particolarmente ben inseriti nelle regioni più ricche del paese, ove l'offerta di lavoro nativa non riesce a far fronte ai bisogni della domanda, sia per motivi demografici, sia per le aumentate aspirazioni professionali delle nuove e più istruite generazioni.
Gli immigrati occupati in agricoltura sia nei lavori di raccolta (dai pomodori alle fragole, dalle mele alle olive), sia nelle stalle e sui pascoli sono per lo più stagionali o privi di permesso di lavoro. Per gli stessi motivi è sottostimata l'occupazione degli immigrati in edilizia e in alcuni rami dei servizi (dal turismo al lavoro domestico). Ciò non toglie che emerga un quadro dell'inserimento occupazionale degli immigrati molto più industriale ed edile di quanto si pensi. Certamente, buona parte degli immigrati sono entrati per svolgere lavori di servizio legati alla riproduzione della società, consentendo alle donne italiane di accedere sempre più a occupazioni

44 Coloro che hanno un permesso di soggiorno per asilo o protezione temporanea hanno però un tasso di disoccupazione relativamente elevato, oltre ad un'alta frequenza di lavori irregolari. Ciò indica lo stato di emarginazione in cui rischiano di restare confinati i rifugiati (per fortuna pochi) che hanno la sventura di chiedere asilo in Italia.

retribuite senza modificare la tradizionale divisione del lavoro familiare, ma molti immigrati sono andati nelle fabbriche e sui cantieri a prendere il posto degli italiani, sempre meno disposti al lavoro operaio poco o nulla qualificato, ancora diffuso nei processi produttivi a bassa tecnologia e scarsa innovazione, che costituiscono larga parte della struttura economica italiana.

Nell'industria manifatturiera i lavoratori immigrati costituiscono una quota più alta dell'occupazione nelle imprese di minori dimensioni e in quelle meno efficienti. I rami in cui la presenza di immigrati è più diffusa sono il tessile, la concia, il legno e arredamento, la gomma e plastica, l'agro-industria e la metalmeccanica. Dunque, il ricorso al lavoro degli immigrati consente alle imprese meno efficienti dei settori più tradizionali e *low tech* dell'industria italiana di continuare ad essere competitive. Nelle costruzioni gli immigrati ormai superano il 10% dell'occupazione e in alcune province del Centro-Nord sono quasi un quarto dei lavoratori. E va ricordato che, insieme al lavoro domestico, le costruzioni sono il settore che dà più lavoro agli immigrati irregolari. Nei servizi, gli immigrati si concentrano nelle imprese di pulizia, nel settore degli alberghi e dei ristoranti, nei trasporti, nel commercio e soprattutto nel lavoro domestico e di assistenza domiciliare agli anziani. Sono anch'esse attività non esposte alla competizione e anche la stagionalità del turismo è regolare e prevedibile. I problemi stanno piuttosto nelle condizioni di lavoro, decisamente più precarie e soprattutto più dequalificate.
Infatti, gli immigrati sono segregati ai livelli più bassi della gerarchia professionale: oltre il 34% hanno occupazioni elementari e quasi il 44% mansioni manuali specializzate o semi-qualificate, mentre solo poco più del 6% hanno avuto accesso a professioni tecniche o intellettuali e neppure il 16% a mansioni impiegatizie poco qualificate. Appena cinque occupazioni (muratori, addetti alle pulizie, collaboratori domestici e assistenti familiari, braccianti, manovali) coinvolgono circa un terzo degli occupati stranieri. Poiché molti immigrati hanno elevati livelli di istruzione, il processo di dequalificazione è clamoroso: quasi il 40% dei laureati stranieri e oltre il 60% dei diplomati stranieri svolgono un lavoro non qualificato o comunque una mansione manuale contro rispettivamente poco più del 15% e del 20% degli italiani. Altro che *brain drain* dai paesi sottosviluppati, qui siamo in presenza di un massiccio processo di *brain waste*, frutto della combinazione da un lato dei crescenti livelli di istruzione nei paesi meno sviluppati e della forte auto-selezione di flussi immigratori non autorizzati, e dall'altro di una domanda di lavoro orientata verso le attività meno qualificate sia nell'industria sia nei servizi, come è confermato dal fatto che l'Italia "esporta" un gran numero di laureati.

Se non vi sarà un diffuso processo di mobilità professionale, si porrà il problema delle tensioni che potranno verificarsi quando il processo di insediamento sarà avanzato e gli immigrati istruiti guarderanno al loro status occupazionale non più nell'ottica della temporaneità e confronteranno le loro retribuzioni non più con i magri guadagni del paese di origine, ma con i costi della vita in Italia. La discriminazione professionale degli immigrati istruiti è destinata a diventare il principale

problema dell'inserimento lavorativo. Ma, sia pure ancor più ignorato, esiste anche il problema della più classica discriminazione nell'accesso al lavoro. È vero che spesso emerge una sorta di "discriminazione positiva" da parte delle imprese a favore degli immigrati per la loro "voglia di lavorare", la disponibilità ad accettare cattive condizioni di lavoro e a fare straordinari, la scarsa propensione all'assenteismo e la disponibilità ad esser retribuiti almeno in parte "in nero".

Tuttavia, una recente indagine sulla discriminazione all'assunzione condotta secondo i criteri già seguiti in altri paesi rivela che i datori di lavoro tendono a preferire lavoratori italiani e ricorrono agli immigrati solo perché non trovano italiani da assumere per le mansioni da svolgere.
Per quanto riguarda la precarietà dei rapporti di lavoro la situazione degli immigrati è recentemente molto migliorata, poiché la proporzione di immigrati dipendenti a tempo determinato è diminuita a un livello quasi identico a quello degli italiani. Ciò può essere un segnale della tendenza da parte delle imprese di alcuni settori a "fidelizzare" gli immigrati che sono disposti ad accettare mansioni e condizioni di lavoro ormai rifiutate dai giovani italiani.

Un indicatore delle condizioni particolarmente cattive in cui lavorano gli immigrati è dato dal fatto che i lavoratori stranieri presentano un rischio di infortunio doppio rispetto a quello degli italiani. E la reale differenza è probabilmente ancora maggiore, perché gli immigrati, anche se occupati regolarmente, tendono spesso a non denunciare gli infortuni di minor rilievo. La maggiore esposizione agli infortuni degli immigrati si spiega con la maggiore presenza nei settori e nelle imprese più a rischio, ma è possibile che i datori di lavoro si curino poco della formazione antiinfortunistica e delle difficoltà linguistiche e affidino i compiti più pericolosi agli immigrati, che dal canto sottovalutano i rischi del lavoro attuale confrontandoli con le condizioni vissute nel paese di origine.
Le due occupazioni di gran lunga più diffuse tra le molte donne immigrate (quasi il 37% dell'occupazione straniera e probabilmente di più considerando l'immigrazione non autorizzata) costituiscono un pilastro cruciale del nuovo "welfare all'italiana", una volta che le solidarietà familiari si sono attenuate per ragioni demografiche e per la maggiore partecipazione al lavoro delle donne italiane. La tendenza all'aumento delle lavoratrici domestiche e delle assistenti domiciliari, oltre che segnale di una crescente domanda di servizi di cura da parte delle famiglie italiane, è frutto non solo dei nuovi ingressi e delle successive sanatorie, ma anche delle difficoltà che le immigrate incontrano se vogliono uscire da queste attività. La mobilità professionale sembra scarsa, a parte il passaggio dal lavoro domestico in famiglia a quello ad ore[45], e comunque limitato ai servizi a basso livello di qualifica-

45 Anche questo passaggio è spesso frenato dalla necessità di inviare cospicue rimesse alla famiglia restata in patria, perché per uscire dal lavoro domestico in famiglia occorre disporre di un alloggio e quindi sostenere un costo notevole rispetto alla retribuzione.

zione (addetta alle pulizie, cameriera, ecc.), nonostante un livello di istruzione spesso elevato. Ancora minore è la mobilità delle assistenti domiciliari, molte delle quali però hanno un progetto migratorio molto delimitato nel tempo e un frequente pendolarismo con il paese di origine.

Siamo già di fronte ad una "etnicizzazione" del mercato del lavoro italiano? Se di un mercato riservato agli immigrati si può parlare solo per il lavoro domestico e di cura con alloggio presso la famiglia, anche in altre occupazioni la presenza dei lavoratori immigrati è ormai diventata largamente maggioritaria. Ma non esiste una specializzazione etnica, per cui gli immigrati di un gruppo si concentrano in particolari attività per tradizioni culturali.

I senegalesi sembravano "portati" al commercio e quindi al lavoro da ambulanti, ma sono stati gli immigrati che più si sono inseriti nel lavoro operaio una volta giunti a Bergamo o Brescia. Anche i marocchini svolgono le più varie attività industriali, terziarie e agricole, e così pure gli altri gruppi. Più che le culture originarie contano i modi di inserimento nel mercato del lavoro italiano. E la concentrazione in particolari nicchie occupazionali è il risultato dell'efficienza delle reti sociali di alcuni gruppi di immigrati, che dapprima li aiutano a trovar lavoro più in fretta, ma poi rischiano di "intrappolarli" in queste nicchie. Inoltre, le reti usate dagli immigrati per comunicare e trovare le occasioni di lavoro, che sembrano strutturate su basi etniche, non sempre lo sono davvero. La concentrazione degli immigrati da uno stesso paese in alcune occupazioni è frutto anche del comportamento dei datori di lavoro, che spesso adottano degli stereotipi cognitivi, fondati su dicerie o sulla conoscenza diretta di qualche caso, e quindi tendono a selezionare per alcune attività solo immigrati da alcuni paesi a scapito di altri. Ciò provoca una discriminazione statistica, che si autoalimenta nel tempo.

L'accesso al lavoro indipendente è considerato un indicatore di integrazione, perché per avviare un'attività imprenditoriale o in proprio occorre che l'immigrato abbia acquisito le necessarie risorse economiche, professionali e culturali e sia riuscito a superare le chiusure che spesso rendono difficile l'accesso a tali attività. In Italia la percentuale di lavoratori autonomi, pur molto inferiore a quella degli italiani (che però è la più alta dei paesi sviluppati), non è piccola se si considerano: l'ancor scarsa presenza di immigrati con una lunga permanenza in Italia, il fatto che soltanto dal 1998 è diventato possibile a tutti gli immigrati trasformare il permesso da lavoro dipendente a indipendente, e infine la grande competizione degli italiani, che vedono ancora nel lavoro in proprio un importante canale di mobilità sociale. Gli immigrati imprenditori e lavoratori in proprio, in forte e continuo aumento, si caratterizzano per l'età matura e il titolo di studio medio-alto. Per lo più essi valorizzano l'esperienza accumulata nello stesso settore da dipendenti, ma non pochi provengono da settori diversi, in cui non hanno potuto raggiungere posizioni impiegatizie e non hanno voluto rassegnarsi alle mansioni operaie qualificate. Il lavoro in-

dipendente degli immigrati si concentra in attività artigianali e commerciali ove la durezza del lavoro e degli orari rende sempre più difficile la successione generazionale degli italiani: dall'edilizia alle imprese di pulizia, dai laboratori di pelletteria e abbigliamento alle imprese di trasporti e facchinaggio, dalla ristorazione a basso prezzo ai panifici, dai bar al commercio ambulante e al dettaglio.

Non sembra corretto parlare di imprenditorialità etnica, poiché di regola le attività svolte dagli immigrati non danno luogo né ad *enclaves* chiuse alla società di arrivo, né a forme di *ethnic business*, fondate sulla possibilità di sfruttare risorse umane e finanziarie del gruppo etnico. Eccetto qualche negozio di beni alimentari e i *call center* per telefonate internazionali, le imprese degli immigrati si rivolgono a clienti italiani e/o lavorano in sub-appalto per imprese italiane. E molti imprenditori stranieri assumono lavoratori italiani o di altre nazionalità. Anche per i cinesi, che sfruttano intensamente il lavoro di familiari e connazionali e ricorrono a finanziamenti interni alla comunità, i clienti sono esterni e spesso si tratta di subfornitura per imprese italiane.

Infine, alla questione se gli immigrati siano in concorrenza con i disoccupati italiani si può rispondere facilmente in modo negativo ricordando che essi si concentrano nelle aree territoriali, nei settori e nelle occupazioni ove vi è carenza di forza lavoro locale. Anzi, spesso l'ampia disponibilità degli immigrati per i lavori più scadenti ha consentito agli italiani di accedere a posizioni più qualificate grazie ad un "effetto di complementarietà". Tuttavia, l'immigrazione svolge anche la funzione di perpetuare le tendenze tradizionali del sistema economico italiano, consentendogli di usare ancora a basso costo una risorsa sempre più "cara" e con maggiori "pretese" quale è quella umana nelle società sviluppate.
Moltissimi immigrati svolgono attività ove la dinamica della produttività è bassa e il costo del lavoro cresce al punto di intaccarne la convenienza economica. Nei settori più tradizionali e meno innovativi dell'industria manifatturiera l'ampia disponibilità di forza lavoro immigrata è stata un'alternativa alla delocalizzazione in paesi a più basso costo del lavoro. Altri settori (i servizi, l'edilizia, i trasporti) non possono esser trasferiti, mentre per l'agricoltura un ulteriore declino a favore delle importazioni danneggerebbe l'assetto del territorio e le famiglie che integrano il reddito con il doppio lavoro agricolo. In altri ancora, accanto a posizioni qualificate e gratificanti, ve ne sono non poche gravose e penose che richiederebbero una forte compensazione retributiva.

La disponibilità di immigrati pronti a qualunque lavoro disincentiva le azioni per migliorare le condizioni delle mansioni più scadenti al fine di renderle accettabili ai giovani con le aspirazioni proprie di una società ricca. Rischia persino di innescarsi una perversa dinamica dei lavori cattivi, per cui attività faticose e mal pagate, se svolte da immigrati, sono ancora più trascurate dalle imprese e degradano ulteriormente, sicché saranno sempre meno accettabili dai lavoratori locali.

3.3 Quale occupazione?

Infine, l'afflusso di immigrati stranieri attenua le pressioni da parte della domanda di lavoro nelle regioni centro-settentrionali per attrarre manodopera dal Mezzogiorno, consolidando lo stato di incomunicabilità tra le due aree, e grazie all'agevole ricorso al lavoro poco costoso di centinaia di migliaia di donne immigrate le famiglie italiane hanno potuto conservare i loro stili di vita tradizionali. L'impatto conservativo dell'immigrazione non riguarda soltanto la struttura produttiva.

3.4 AL MARGINE. ECONOMIA SOMMERSA, CONDIZIONI RETRIBUTIVE, ACCESSO AL WELFARE

I lavoratori entrati senza un permesso di soggiorno che li autorizzasse a lavorare sono stati inizialmente costretti a inserirsi nella vasta e ben radicata economia sommersa italiana. Ma gli immigrati non autorizzati erano attirati proprio da tale prospettiva, poiché, anche prima di lasciare il paese d'origine, sapevano bene che in Italia sarebbe stato molto facile trovar lavoro e fare soldi anche senza permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Le catene migratorie trasmettono rapidamente le informazioni per chi intende emigrare per guadagnare di più o cercare nuove opportunità di vita, ma non vi è costretto per motivi politici o bellici, come per quasi tutti gli immigrati in Italia.

L'attrazione esercitata dai paesi con una diffusa economia sommersa si spiega con le politiche migratorie restrittive adottate da tutti i paesi europei (ridotte quote di ingressi per lavoro e duro contrasto degli ingressi non autorizzati), che impongono a chi vuole aggirare i controlli alle loro frontiere di sopportare notevoli difficoltà, costi e rischi. Così, chi emigra deve sapere prima che i suoi sforzi potranno essere ricompensati. Ma ciò può accadere soltanto nei paesi di destinazione ove è facile trovare lavoro nell'economia sommersa, perché chi riesce a entrare anche senza i necessari permessi è tagliato fuori del lavoro regolare e, se non fosse per le opportunità offerte da quello irregolare, sarebbe ben presto costretto a ritornare in patria. Quindi, l'ampia domanda di lavoro nell'economia sommersa, ove non si richiede alcun documento, promuove gli ingressi non autorizzati. La Svizzera, ove non esistono né immigrazione non autorizzata né economia sommersa, è la controprova dell'ipotesi che gli ingressi non autorizzati degli immigrati dipendono dagli scarsi e inefficienti controlli non alle frontiere esterne, ma sul mercato del lavoro interno.

L'immigrazione non autorizzata se non è la causa, ma l'effetto dell'economia sommersa esistente nel paese di arrivo, contribuisce però a riprodurla, poiché fornisce un'ampia offerta di lavoratori costretti (finché immigrati non autorizzati) o facilmente disponibili (se con un progetto migratorio a breve termine) a lavorarvi. Questo inserimento occupazionale degli immigrati ha degli effetti perversi sulla loro immagine, che ne può risultare delegittimata. D'altro canto, paradossalmente l'economia sommersa ha svolto anche il ruolo di consentire la sopravvivenza dei lavoratori immigrati senza autorizzazioni finché, una volta regolarizzati, hanno potuto soddisfare anche le esigenze della domanda di lavoro regolare.

In Italia quasi tutti i lavoratori immigrati senza un permesso per motivi di lavoro sono stati spinti a "emergere" almeno per qualche tempo dall'economia sommersa, poiché dal 1996 tutte le sanatorie ponevano come condizione la regolarizzazione di

3.4 Al margine. Economia sommersa, condizioni retributive, accesso al welfare

un rapporto di lavoro[46]. Tuttavia, mentre la grande maggioranza si inserisce stabilmente nell'occupazione regolare, contribuendo al fortissimo aumento dei lavoratori non UE registrati dall'Inps, una parte dei "regolarizzati" (quelli con minori risorse personali e/o con una prospettiva di rientro a breve termine) successivamente torna al lavoro "in nero". Perciò, non tutti gli immigrati occupati irregolarmente sono anche non autorizzati ad essere presenti per lavoro in Italia; anzi, secondo gli anni, da un terzo alla metà hanno un permesso di soggiorno per lavoro e potrebbero avere un'occupazione regolare. La presenza degli immigrati occupati "in nero" perché senza permesso di soggiorno si riduce ovviamente negli anni successivi alle sanatorie, mentre quella degli immigrati autorizzati, ma occupati irregolarmente appare più stabile nel corso del tempo. La distinzione tra queste tre posizioni presenta, inoltre, notevoli differenze secondo la situazione del mercato del lavoro locale. Nel Mezzogiorno, in Piemonte e in Liguria l'alto tasso di irregolarità è dovuto essenzialmente alla mancanza del permesso di soggiorno. Al contrario in Lombardia e nelle regioni dell'Italia centrale è più presente chi lavora in nero pur avendo un permesso che gli consentirebbe di avere un lavoro regolare. Infine, nel Nord-Est entrambi i motivi di irregolarità risultano molto meno diffusi.

A parità di livelli di inquadramento e delle altre caratteristiche dei lavoratori e delle imprese (genere, età, anzianità di servizio, regime di orario, area geografica, settore), nell'industria e nei servizi una discriminazione retributiva per i lavoratori immigrati esiste, ma è abbastanza contenuta (inferiore a quella di genere) e si riduce man mano che cresce l'anzianità di soggiorno in Italia. Ciò si può spiegare anche con la loro alta sindacalizzazione, addirittura superiore a quella degli italiani occupati nel settore privato.
Si dovrebbe concludere che per gli immigrati il problema non è tanto la discriminazione salariale, ma piuttosto il limitatissimo accesso ai livelli più elevati di qualificazione professionale, se si potessero escludere il lavoro domestico, quello irregolare e alcune pratiche elusive. Infatti, le retribuzioni del lavoro domestico e di quello di assistenza domiciliare risultano basse, poiché nel caso di tempo pieno e di convivenza i compensi aggiuntivi in natura (l'alloggio e i pasti) non bastano certo a compensare il gravoso impegno orario, di fatto quasi sempre ben superiore a quello contrattuale. L'occupazione irregolare, inoltre, penalizza duramente gli immigrati anche rispetto agli italiani che vi sono inseriti. Infine, sono diffuse forme di retribuzione tra il regolare e l'irregolare, che si fondano sulla diffusa preferenza dell'immigrato per avere quanti più soldi è possibile senza preoccuparsi del futuro previdenziale. Queste soluzioni comprendono l'assunzione a tempo parziale a fronte di un rapporto a tempo pieno: in questo modo, date le elevate trattenute fiscali e contributive, l'immigrato riesce a guadagnare "al netto" più di quanto avrebbe avuto con il pieno rispetto del-

46 Solo i più emarginati non sono riusciti a far ricorso alle frequenti sanatorie, anche se a volte il posto di lavoro "regolarizzato" era una finzione escogitata al solo scopo di ottenere il permesso di soggiorno.

le norme contrattuali e il datore sostiene un costo inferiore.
Tale accordo tra immigrato/a e datore di lavoro è praticamente generalizzato per le ore di straordinario nelle piccole imprese e nel lavoro domestico e assistenziale.
Comunque, per gli immigrati, finché hanno come termine di paragone quelli del paese di origine, sono guadagni altissimi, in grado di compensare ampiamente le fatiche sopportate. Ma dapprima la necessità di inviare le più alte rimesse possibili impone di contenere al massimo i consumi, poi, quando l'insediamento in Italia diviene più stabile con il ricongiungimento di coniuge e figli, per molti questi guadagni si rivelano insufficienti a reggere un decente tenore di vita per la propria famiglia. Infatti, anche se il reddito degli immigrati aumenta man mano che la loro presenza in Italia si stabilizza, sono proprio le famiglie unite in Italia, cioè quelle degli immigrati più stabili, a essere più colpite dalla povertà.

Ciò spiega le frequenti resistenze al ricongiungimento familiare e le tensioni che possono nascere nella famiglia ricongiunta, perché figli e coniuge rischiano di passare da una condizione in patria di parenti del ricco emigrato ad una condizione in Italia di parenti del povero immigrato.

L'alloggio è un problema di gran lunga più grave di quello del lavoro, poiché un mercato dell'affitto ristretto e carissimo e una grave carenza dell'edilizia pubblica costringono molti immigrati a condizioni abitative disagiate. Quasi il 40% degli immigrati vivrebbe in alloggi di fortuna od ospiti di datori di lavoro. Tuttavia, man mano gli immigrati si stabilizzano le condizioni migliorano, poiché l'esclusione abitativa non comporta una marginalità sociale irreversibile: parecchi immigrati sono semplicemente persone povere senza casa, ma con forti risorse personali che consentiranno loro di accedervi. Ciò non toglie che immigrati da tempo in Italia senza famiglia possano continuare (o tornare) ad alloggiare in condizioni molto disagiate e che esistano famiglie che lasciano il "buon" appartamento servito per ottenere il ricongiungimento per tornare a vivere in soffitta. Benché la qualità degli alloggi sia peggiore per vetustà e dotazione di servizi, i proprietari richiedono affitti superiori a quelli pagati dagli italiani per remunerare alcuni rischi: dal maggiore affollamento alla scarsa manutenzione, alla morosità. Cresce perciò la propensione degli immigrati ad acquistare un alloggio, nonostante le serie difficoltà di accedere ai mutui.

L'accesso all'edilizia pubblica degli immigrati non risulta basso, almeno in termini relativi, poiché gli immigrati sono spesso in testa alle graduatorie non solo per il basso reddito, ma anche per il lungo soggiorno in alloggi forniti dall'assistenza pubblica. Ma i numeri sono molto bassi, perché i finanziamenti sono sempre più scarsi, sicché comuni e regioni sono costretti a rivolgersi a fondazioni private e ad imprese per sopperire al bisogno di alloggi a basso costo per gli immigrati. D'altro canto, la carenza di alloggi pubblici, unita alla scarsa mobilità residenziale delle famiglie italiane, dovrebbe impedire che si consolidino dei ghetti di immigrati sul

modello francese o americano.

Un orientamento discriminatorio è insito nei trattamenti socio-previdenziali. Benché i lavoratori stranieri siano soggetti agli stessi obblighi fiscali e contributivi, l'assegno al nucleo familiare non è quasi mai riconosciuto per i familiari non residenti e gli stagionali sono esclusi da ogni diritto a indennità di disoccupazione e prestazioni familiari. Altre prestazioni, fondate sulla fiscalità generale, sono negate (un esempio clamoroso è stato il bonus per la nascita del secondo figlio) o limitate ai pochi titolari della carta di soggiorno. Quanto alle pensioni, si stima che l'80% dei lavoratori immigrati iscritti all'Inps siano cittadini di paesi con cui l'Italia non ha stipulato alcuna convenzione sulla sicurezza sociale. Soggetti alle stesse norme dei lavoratori italiani, gli immigrati rischiano di perdere i contributi versati se tornano al paese di origine prima di aver raggiunto l'età di pensionamento, anche perché nella maggior parte dei paesi di origine le speranze di vita sono molto inferiori a quelle italiane. Ciò spiega lo scarso interesse economico degli immigrati a "farsi mettere in regola" dal datore di lavoro, alimentando quella complicità che alimenta il lavoro nero.

capitolo 4

POLITICHE MIGRATORIE E COMPETENZE REGIONALI

4.1 LA POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Questo capitolo si propone di illustrare le linee tendenziali emergenti dall'analisi della legislazione regionale nella materia in esame, con particolare riferimento a quelle leggi regionali che hanno già provveduto a recepire le disposizioni del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286 del 1998). Difatti, questo intervento legislativo, attribuendo alle regioni molti rilevanti compiti in materia, ha determinato la necessità che queste istituzioni provvedano a rivedere la propria legislazione sull'immigrazione, al fine di renderla coerente agli indirizzi indicati dallo stesso Testo unico.

Tuttavia, prima di affrontare questo tema è necessario procedere all'inquadramento costituzionale della materia, in quanto la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuendo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche la materia dell'immigrazione, ha posto la necessità di stabilire in quali termini e in quali ambiti le regioni possano legiferare in merito. Si è proceduto, a tal fine – nella prima parte del testo – all'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa alla questione, attraverso il commento delle più recenti e significative sentenze della Corte costituzionale. Sentenze, che hanno avuto ad oggetto proprio alcune delle leggi regionali di adeguamento al Testo unico, che pertanto hanno contribuito in termini decisivi a chiarire termini e finalità di questo adeguamento.

Sono poi esaminate le disposizioni del d.lgs. 286 che individuano gli adempimenti e le prerogative spettanti alle regioni, la cui analisi è necessaria per verificare in che termini le regioni che vi hanno provveduto hanno dato attuazione ai nuovi compiti[47]. Come detto, la parte finale del capitolo è dedicata all'analisi

47 Si è dato inoltre sinteticamente conto delle proposte di riforma governative avanzate nel 2007 e del disegno di legge sulla cittadinanza perfezionato nello stesso anno.

4.1 La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

delle norme regionali di attuazione del Testo unico, cui è premessa una sintesi relativa alla complessiva legislazione regionale sull'immigrazione che ne individua i punti salienti, gli aspetti critici e il ruolo *storico* che essa ha avuto nell'evoluzione della gestione delle politiche migratorie nel nostro ordinamento. La chiusura di questa sezione del volume, infine, è affidata alla presentazione di alcuni nodi critici delle strategie regionali che risultano dalle valutazioni di osservatori privilegiati.

Affrontando il tema della legislazione regionale in materia di immigrazione è necessario partire dalla individuazione della sfera di competenza propria, in questa materia, delle assemblee legislative regionali. Difatti, il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, recante la riforma del titolo V della Carta fondamentale, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia la determinazione della condizione giuridica dello straniero (lett. *a*, art. 117 Cost.), sia la materia dell'immigrazione (*apparentemente*) nel suo complesso (lett. *b*, art. 117 Cost.). Questa formulazione sembrerebbe escludere, pertanto, ambiti di potestà legislativa in capo alle assemblee regionali in materia di immigrazione.

D'altro canto, il concetto di immigrazione è così vasto e multiforme da abbracciare i più diversi ambiti e discipline, alcuni dei quali (dall'assistenza sanitaria, alla formazione scolastica e professionale, dalle politiche sociali a quelle abitative e così via) sicuramente rientranti nelle competenze delle regioni, anche tenendo conto del fatto che le competenze di queste ultime sono state notevolmente ampliate proprio dalla stessa riforma del Titolo V della Costituzione, che, come è noto, ha attribuito alle regioni una competenza legislativa generale e residuale, comprendente tutte le materie non attribuite alla competenza dello Stato.

A fronte di queste due considerazioni (cioè, la proclamazione costituzionale di una competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione, da un lato; la trasversalità del tema dell'immigrazione e la sua *pregnanza* sociale, dall'altro, che rendono, già su un piano intuitivo, inverosimile pensare che le regioni non possano e non debbano intervenire legislativamente sulla materia) si pone la necessità di individuare e distinguere con maggior chiarezza gli ambiti di competenza propri del legislatore nazionale e quelli del legislatore regionale nella materia in oggetto. Proprio la necessità di procedere a questa distinzione ha chiamato più volte in causa la Corte costituzionale nell'ambito di giudizi di legittimità, relativi a leggi regionali sull'immigrazione, promossi dal Governo.

In merito, sono particolarmente significative due recentissime sentenze della Consulta che hanno avuto ad oggetto due leggi regionali in materia di immigrazione anch'esse di recente approvazione: si tratta delle leggi approvate dai Consigli regionali del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia-Romagna.

Partendo dall'analisi della sentenza[48] relativa a quest'ultima legge, cioè la legge regionale Emilia-Romagna n. 5 del 2004, recante "norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", si osserva preliminarmente che la Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare in termini ampi la questione, anche perché il ricorso governativo ha avuto ad oggetto l'intera legge regionale e non singole disposizioni della stessa, come per lo più avvenuto in altre occasioni. Ulteriore motivo di interesse sta nel fatto che la normativa all'esame costituisce, come si avrà modo di vedere più avanti, una delle nuove leggi regionali sull'immigrazione di maggior interesse e respiro.

Come detto, la richiesta presentata alla Corte da parte del Governo era relativa alla dichiarazione di incostituzionalità dell'intera legge regionale per essere la medesima, nel suo complesso, invasiva di una sfera di competenza (condizione giuridica dello straniero e immigrazione) riservata in via esclusiva allo Stato. In ogni caso, specificava il ricorso governativo, ferma restando la richiesta di annullamento dell'intero testo regionale, la declaratoria doveva quanto meno (e in subordine) colpire alcuni articoli della legge in quanto in evidente contrasto con la ripartizione di competenze sancita a livello costituzionale.
Questa specificazione riguardava, in particolare, le disposizioni mediante le quali la regione Emilia-Romagna prevedeva l'avvio di un'attività di monitoraggio sui centri di permanenza temporanea presenti sul territorio regionale; la previsione di forme di partecipazione alla vita pubblica dei cittadini stranieri regolarmente residenti; la previsione del diritto d'accesso anche per i cittadini immigrati all'edilizia residenziale pubblica e ai benefici sulla prima casa e ancora la previsione di un potere sostitutivo della regione avverso gli enti locali inadempienti dei compiti loro attribuiti dalla stessa legge regionale[49].

La decisione della Corte è stata di integrale rigetto del ricorso, sia per ciò che concerne la richiesta principale (declaratoria di illegittimità dell'intera legge regionale), sia per le richieste subordinate (declaratoria di incostituzionalità delle singole disposizioni citate), dichiarando pertanto la legge regionale impugnata pienamente rispettosa del dettato costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative in materia di immigrazione[50].
La motivazione della Corte fa leva sul fatto che le disposizioni costituzionali che attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie della condizione giuridica dello straniero e dell'immigrazione (lett. *a* e *b* dell'art. 117 Cost.) non sono vulnerate dalle disposizioni regionali che, tenuto conto della necessità di adeguare il dettato normativo regionale alle innovazioni apportate alla legislazione nazionale, si limitano a disciplinare le implicazioni del fenomeno migrato-

48 Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 2005, Presidente ed estensore F. Contri.
49 Compiti relativi alla compartecipazione nella redazione di atti di programmazione; alla predisposizione di interventi finalizzati all'inserimento sociale; alla erogazione di contributi ed investimenti.
50 Per un commento di questa sentenza si veda: Serena Baldin, in Forum dei Quaderni Costituzionali, http://www.forumcostituzionale.it.

rio in ordine ai diversi settori di sicura pertinenza regionale, settori che peraltro sono stati notevolmente ampliati dalla riforma costituzionale del 2001. In altri termini, la regione, nel predisporre i propri interventi nelle (molteplici) materie di propria competenza e tenuto conto che destinatari di questi ultimi sono anche gli immigrati regolarmente residenti sul territorio regionale, sicuramente può emanare norme ad hoc – così argomenta la Corte – che tengano conto delle specifiche esigenze di questa peculiare fascia di popolazione, senza che ciò implichi uno sconfinamento nelle sfere di attribuzione riservate alla competenza statale.

Ulteriormente, se è vero che l'art. 117 Cost. attribuisce alla legislazione statale competenza esclusiva in materia d'immigrazione, è altrettanto vero che la stessa Carta costituzionale, nell'art. 118, prevede che, mediante legge statale, vengano introdotte forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni anche in materia d'immigrazione, con ciò implicitamente riconoscendo che sulla materia esistono senza dubbio anche interessi regionali, rispetto ai quali è illogico escludere che le regioni possano approvare proprie norme giuridiche, sempre che, come è ovvio, queste non invadano le prerogative dello Stato. E del resto – si legge ancora nella motivazione della sentenza in commento – è proprio lo stesso legislatore statale, mediante l'introduzione del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998[51], poi modificato dalla legge n. 189 del 2003[52]) ad aver attribuito alle Regioni, come si dirà, molti e rilevanti compiti in questa materia (sulla puntuale disamina dei quali si veda più avanti), compiti per adempiere ai quali le regioni non solo possono ma devono emanare proprie norme.

In definitiva, la conclusione cui giunge la Corte costituzionale è la seguente: "l'intervento pubblico (in materia di immigrazione) non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale (aspetti indubbiamente di competenza statale), ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente".

Il secondo intervento della Consulta che si prende in esame[53] è relativo alla legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati". Il ricorso governativo in questo caso colpiva alcune specifiche norme regionali ed in particolare la previsione in virtù della quale, al fine di assicurare ai minori stranieri un adeguato livello di accoglienza e di integrazione, gli interventi di integrazione avviati a favore di minori possono essere proseguiti anche dopo il conseguimento della maggiore età. La seconda doglianza era relativa alla norma regionale in virtù

51 Decreto legislativo recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".
52 Legge recante "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".
53 Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 2006, Presidente A. Marini, Estensore M.R. Saulle.

della quale gli enti locali friulani organizzano servizi territoriali diretti (tra l'altro) all'espletamento degli adempimenti istruttori finalizzati al rinnovo del titolo di soggiorno e alla concessione del nulla osta per il ricongiungimento familiare[54].

Le censure governative alle due norme si fondavano sulle seguenti argomentazioni: la previsione di interventi di accoglienza anche oltrepassata la maggiore età legittimerebbe la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato anche in ipotesi diverse ed ulteriori da quelle contemplate dal Testo unico sull'immigrazione, con ciò, evidentemente, invadendo un ambito di competenza esclusiva dello Stato; quanto al secondo punto del ricorso, la doglianza era così argomentata: assegnando un ruolo agli enti locali nella procedura di rilascio o rinnovo del titolo di soggiorno, la legge regionale impugnata violerebbe le previsioni di cui all'art. 5 del T.u. dando luogo, anche in questo caso, ad un'indebita ingerenza nella sfera di competenza statale.

Entrambe le doglianze, anche in questa occasione, sono state rigettate dalla Corte, con una motivazione, che al di là delle puntuali motivazioni di rigetto delle specifiche disposizioni regionali impugnate[55], si pone in evidente linea di continuità con la precedente sentenza relativa alla legge dell'Emilia-Romagna. Infatti, argomenta la Corte che "l'intervento pubblico [in materia di immigrazione] non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni". Anche in questo caso, inoltre, la Corte sottolinea che è lo stesso legislatore statale ad attribuire molteplici e rilevanti compiti alle amministrazioni regionali in materia migratoria e se è vero che il testo legislativo che prevede tali compiti regionali è antecedente alla riforma costituzionale, che ha attribuito compe-

54 Ovviamente l'adozione di questi provvedimenti compete all'apparato statale e in particolare al ministero degli interni, per il tramite delle questure. La legge regionale del Friuli – Venezia Giulia attribuisce agli enti locali il ruolo di coadiuvare l'apparato ministeriale espletando, gli adempimenti istruttori preliminari (ricezione e disamina della documentazione necessaria ecc.). In definitiva, questa norma viene a dare sanzione giuridica a forme di spontanea collaborazione tra apparati istituzionali già sperimentate con successo in questa materia. Varie amministrazioni comunali, infatti, hanno stipulato con le locali questure protocolli d'intesa in virtù dei quali è il comune, per l'appunto, ad occuparsi dell'istruttoria, residuando alla questura – ovviamente – il compito di adottare il provvedimento di rilascio o di diniego dell'istanza presentata. Si è trattato di esperimenti coronati da successo, come testimoniano la apprezzabile riduzione dei tempi del rilascio o del rinnovo del permesso e il minor numero di contestazioni relative ai provvedimenti conclusivi registratisi nei contesti in cui si è fatto uso di questo tipo di collaborazione.

55 Per questo aspetto la Corte osserva che: per quanto concerne la prima norma, la Regione Friuli - Venezia Giulia nell'estendere gli interventi di accoglienza a favore dei minori anche dopo la maggiore età, altro non farebbe che disciplinare una materia di sicura competenza regionale, non comportando affatto questa previsione l'automatico prolungamento della permanenza nel territorio dello Stato: anzi è il rinnovo del permesso di soggiorno a costituire premessa indispensabile per la prosecuzione degli interventi assistenziali oltre la maggiore età, di cui alla norma regionale impugnata. Ciò precisato, non esiste alcuna invasione della sfera di competenza statale in merito alla disciplina dei presupposti del soggiorno. Quanto alla seconda norma impugnata la Corte sbrigativamente osserva che l'attribuzione di meri adempimenti istruttori agli enti locali per niente incide sulla competenza degli apparati ministeriali a concedere o negare il titolo di soggiorno o il nulla osta per il ricongiungimento, dovendosi pertanto considerare priva di ogni fondamento la doglianza governativa.

4.1 La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

tenza esclusiva legislativa allo Stato in materia d'immigrazione – cioè il d.lgs. n. 286 del 1998 recante il Testo unico dell'immigrazione – è anche vero che dopo questa riforma costituzionale mai il legislatore statale è intervenuto sulle originarie previsioni del Testo unico introduttive delle competenze regionali in discorso. E ciò nonostante il fatto che l'originario Testo unico sia stato, dopo le revisione costituzionale del Titolo V della Carta fondamentale, oggetto di ampia novella legislativa (arrecata mediante la legge n. 189 del 2002, cosiddetta legge Bossi-Fini), che se da un lato ha sì incisivamente modificato il Testo unico, dall'altro, nulla ha modificato rispetto alle attribuzioni regionali previste dallo stesso d.lgs. n. 286. Pertanto, conclude la Corte costituzionale (Sent. Corte cost. n. 156 del 2006): "risulta che in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze".

Conclusivamente, alla luce della giurisprudenza della Corte, l'attribuzione della competenza esclusiva in materia d'immigrazione a favore dello Stato, così come risultante dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. non può essere affatto intesa come l'esautoramento dalla materia di ogni competenza legislativa regionale: anzi a queste istituzioni sono attribuiti compiti di rilevo dalla stessa legislazione statale, mediante un testo normativo che pur dopo la riforma costituzionale deve intendersi ancora pienamente conforme a Costituzione, quindi vigente e cogente.
Ovviamente anche la dottrina ha fornito il proprio contributo ai fini delle esatta interpretazione del significato e degli effetti da attribuire alla formula dell'art. 117 Cost., lettera *b*). In questo senso, un approccio particolarmente chiarificatore è quello che parte dalla constatazione che nel nuovo assetto istituzionale "federale" – che ha attribuito alle regioni competenze legislative generali e residuali[56] – le competenze statali hanno sempre carattere derogatorio delle competenze regionali e pertanto, ai fini della concreta individuazione del loro ambito di operatività, devono essere interpretate restrittivamente. Interpretazione restrittiva che deve partire da questo principio: nel nuovo contesto istituzionale, le competenze dello Stato su una determinata materia attengono alla necessità di garantire, laddove necessaria, unitarietà di disciplina giuridica e omogeneità di condizioni sul territorio. Con riferimento allo specifico tema dell'immigrazione, sicuramente vi sono questioni ed aspetti che pongono tali esigenze di unitarietà[57] – sarebbe

56 Cioè su tutto ciò che non sia espressamente attribuito allo Stato.

57 Più precisamente, seguendo il criterio interpretativo restrittivo appena descritto, l'ambito della potestà esclusiva statale viene individuato nella definizione dei presupposti e delle condizioni di legittimità dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento delle stratieni extracomunitari nel territorio dello Stato (Bonetti, 2002). Naturalmente, esigenze di unitarietà di disciplina riguardano in primo luogo lo *status* delle persone immigrate, cioè l'insieme dei diritti e doveri che loro riconosce l'ordinamento. Tale questione, però è oggetto di separata previsione costituzionale, dovendosi intendere appunto per regolazione dello *status personae* degli immigrati la formula, già citata, di cui all'art. 117, comma 2, lettera *a* "condizione giuridica degli stranieri non appartenenti all'Unione europea".

impensabile ad esempio che i criteri di legittimità dell'ingresso nel territorio della Repubblica non siano gli stessi in tutto il territorio nazionale – ma, evidentemente, non tutto ciò che è connesso al fenomeno migratorio suscita le medesime esigenze. Anzi, molte di tali questioni, inerenti specifici aspetti del fenomeno – il lavoro degli immigrati, il loro accesso ai servizi e via elencando - vanno ad *impattare* con vicende di sicuro interesse regionale e sono connesse a materie di competenza legislativa regionale (vuoi esclusiva, vuoi concorrente). Non vi sono ragioni per escludere che in ordine a tali vicende le regioni abbiano potestà legislativa[58].

Del resto, data la complessità del fenomeno, l'ampiezza e rilevanza dei problemi che esso porta, tali da incidere tendenzialmente su ogni aspetto della vita pubblica e sociale[59], un approccio coerente ed efficace alla questione non è possibile se non in un'ottica di cooperazione tra soggetti istituzionali, che investa anche l'aspetto normativo - e segnatamente legislativo - attraverso una sistematica e "governata" integrazione di fonti statali e fonti regionali, convergenti nell'attuazione dei valori costituzionali di eguaglianza e solidarietà. Questa è verosimilmente – tanto più nel nuovo contesto istituzionale – una condizione imprescindibile per giungere ad un livello soddisfacente di tutela dei diritti degli immigrati e più in generale di organicità di disciplina giuridica (Ruggeri – Salazar, 2004).

58 Del resto, anche nella vigenza del precedente Titolo V della Costituzione, che, con logica inversa a quella attuale, individuava in modo tassativo gli ambiti di competenza legislativa regionale e in via residuale quelli dello Stato, l'immigrazione non figurava tra le materie attribuite alle regioni: ciò nonostante, come detto, le regioni hanno ampiamente legiferato in materia, senza che tale fenomeno abbia dato luogo a rilievi di legittimità costituzionale.

59 In questo senso l'immigrazione più che materia può considerarsi una metamateria, (Ruggeri/Salazar, 2004).

4.2 LE COMPETENZE REGIONALI INDIVIDUATE DAL D.LGS. N. 286 DEL 1998

Stabilito che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di immigrazione va limitata a specifici aspetti del fenomeno e che sulla materia residua un rilevante spazio di intervento viene lasciato all'iniziativa delle regioni si pone la necessità di individuare con esattezza gli ambiti di questa potestà legislativa regionale. Seguendo l'impostazione della giurisprudenza costituzionale commentata in apertura, il primo e più sicuro punto di riferimento per la individuazione di queste competenze è costituito dalle disposizioni del Testo unico sull'immigrazione, che come detto più volte, assegnano alle regioni molteplici interventi in materia.
Già in via di principio il Testo unico (art. 3, comma 5) stabilisce che "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana."
Come si vede, questa norma attribuisce a pieno titolo alle regioni (e alle altre autonomie locali) il compito di concorrere al raggiungimento della finalità principale – almeno sul piano delle proclamazioni di principio – indicata dal Testo unico in materia migratoria: quella di promuovere il pieno riconoscimento e l'effettività dei diritti riconosciuti agli stranieri. Allo stesso tempo questa norma, già individua alcuni dei settori d'intervento in cui le regioni devono esercitare questo compito: l'alloggio, l'integrazione sociale, la lingua.
Lo stesso Testo unico ne individua, altrove, di ulteriori: l'assistenza sanitaria, il diritto allo studio, la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale ed altri. È necessario, pertanto, descrivere quali sono le azioni previste dal testo unico per ciascuno di questi settori, individuando, per ognuno di essi, il ruolo attribuito alle regioni[60].

L'assistenza sanitaria

La disciplina della materia è contenuta nel Capo I del Titolo V (artt. da 34 a 36) del Testo unico, che reca, per l'appunto, "disposizioni in materia sanitaria".
La norma d'apertura di questo Titolo del Testo unico, l'art. 34, sancisce il principio di eguaglianza, in materia sanitaria, tra italiani e stranieri, purché regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato. In particolare, questa norma stabilisce che gli stranieri in regola con il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo (o che, sempre in posizione regolare, siano in attesa del rinnovo per le stesse motivazioni) hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazio-

60 Per una disamina delle norme del Testo unico che definiscono il ruolo delle regioni (e delle autonomie territoriali in generale) si veda Strazzi - Buglioni, 2003.

nale e hanno pari diritti, circa le prestazioni, e pari doveri, circa gli oneri contributivi. Alla stessa regola soggiacciono i familiari delle persone precedentemente indicate che risiedano in Italia per ricongiungimento familiare. Per coloro i quali, pur regolarmente soggiornanti, non facciano parte delle categorie di cui sopra (soggiornanti per lavoro e familiari soggiornanti in Italia per avvenuto ricongiungimento) è prevista l'iscrizione volontaria al Servizio sanitario, previo versamento di un apposito contributo.

In via di principio, quindi, la garanzia di usufruire delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario è subordinata alla regolarità del soggiorno nel territorio italiano. Tuttavia, anche agli immigrati non in regola con le norme sull'ingresso e sul soggiorno nel territorio italiano sono comunque garantire almeno quelle prestazioni essenziali dirette a salvaguardare il contenuto minimo e imprescindibile del diritto alla salute.
Più precisamente, l'art 35, comma 3, del citato Testo unico prevede che agli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere "urgenti" o comunque "essenziali", ancorché "continuative".
Al di là da questa previsione generale, la norma in oggetto garantisce in forma specifica:
- la tutela della gravidanza e della maternità, in condizione di parità di trattamento con le cittadine italiane;
- la tutela della salute dei minori in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge n. 176 del 1991).

Le prestazioni garantite anche agli immigrati irregolari sono erogate nei presidi pubblici e accreditati e, in caso di indigenza dell'assistito, sono gratuite, altrimenti, anche per gli irregolari, sono fatte salve le equivalenti quote di partecipazione alla spesa previste per i cittadini italiani. Inoltre, è espressamente stabilito che, in caso di accesso dell'immigrato irregolare al Servizio sanitario, è preclusa all'amministrazione sanitaria ogni segnalazione all'autorità di polizia o altra pubblica autorità, salvi i casi espressamente previsti dalla legge (ad es. le ipotesi di obbligo di referto all'autorità giudiziaria previste dal codice penale). Sul piano amministrativo, per usufruire delle prestazioni sanitarie che sono loro assicurate, gli immigrati irregolari devono essere dotati, ai sensi dell'art. 43, comma 3 del dpr n. 394 del 1999 (regolamento d'attuazione del Testo unico sull'immigrazione), di un codice identificativo regionale recante la sigla Stp (Straniero temporaneamente presente).
Quanto al finanziamento delle prestazioni sanitarie, si è detto che in caso di indigenza[61] esse sono gratuite. In tal caso, ai sensi dell'art 43 del regolamento d'attuazione del Testo unico, i relativi oneri sono a carico:

61 È lo stesso straniero ad attestare la propria indigenza al momento del rilascio della tessera Stp.

– qualora si tratti di cure urgenti e/o essenziali (continuative o meno) di un apposito fondo costituito presso il Ministero dell'Interno[62];
– qualora si tratti di interventi rientranti in quelli specificamente menzionati dal Testo unico (tutela della gravidanza e della maternità, dell'infanzia, vaccinazioni ecc.), le relative spese sono a carico, per il tramite delle Regioni, del Fondo sanitario nazionale (a carico del quale grava anche la spesa farmaceutica).

Oltre al finanziamento, altro compito delle regioni in tema di assistenza sanitaria agli immigrati irregolari (art. 43, comma 8, del d.p.r. n. 394 del 1999, recante il regolamento d'attuazione del Testo unico sull'immigrazione), consiste nella definizione dei criteri più adeguati per la somministrazione delle cure urgenti ed essenziali di cui si è detto, anche favorendo la promozione della partecipazione di organismi di volontariato dotati di adeguata esperienza in materia[63].

Istruzione ed integrazione interculturale

Il capo II del titolo V del t.u. disciplina il diritto allo studio e all'istruzione e il riconoscimento dei titoli professionali.
In materia di istruzione, in particolare, l'art. 38 stabilisce che i minori stranieri presenti sul territorio italiano sono soggetti all'obbligo scolastico e più in generale che essi accedono ai servizi scolastici ed educativi in condizione di piena parità con i minori italiani[64]. Il d.p.r. di attuazione, inoltre, chiarisce che il diritto all'istruzione scolastica dei minori è del tutto indipendente dalla regolarità o meno del soggiorno (art. 45, comma 1). Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio è stabilito, poi, che si attivino, oltre allo Stato, anche le regioni e gli enti locali avviando, in particolare, iniziative dirette ad accrescere l'apprendimento della lingua italiana.
Sempre alle regioni e agli enti locali è demandato il compito, sulla base di una programmazione territoriale degli interventi e in convenzione con le istituzioni scolastiche, di promuovere iniziative di alfabetizzazione o di perfezionamento scolastico a favore di immigrati adulti regolarmente soggiornati. Il fine è soprattutto quello di far sì che chi ne sia privo e desideri ottenerlo consegua il titolo di scuola dell'obbligo.
Alle regioni ed enti locali è affidato il compito di promuovere programmi culturali per i diversi gruppi nazionali presenti sul territorio.

---

62 La richiesta di rimborso al Ministero dell'Interno, che è presentata dalla Asl competente per territorio, deve essere anonima.

63 Per un'approfondita disamina della disciplina sull'assistenza sanitaria a favore degli immigrati si veda Geraci - Marceca, 2002.

64 Il Ministero dell'istruzione monitora costantemente il fenomeno mediante la redazione di una relazione annuale sugli alunni con cittadinanza non italiana. Dall'ultima relazione (anno scolastico 2003/2004) si evince che gli alunni stranieri sono ad oggi il 3,5% del totale, con un trend in crescita. Molto interessanti sono i dati sul successo scolastico di questi alunni. I dati dimostrano che i bambini e i ragazzi stranieri continuano ad avere difficoltà ad inserirsi in modo ottimale nella scuola italiana. In particolare il tasso di insuccesso degli stranieri è superore di quello degli alunni italiani, e questa differenza cresce proporzionalmente al tipo di scuola preso in considerazione. Alle elementari il gap è del 3,5%, alle medie inferiori è del 7%, alle medie superiori è del 12%.

È da aggiungere infine, che la materia dell'istruzione non è limitata alla sola promozione dell'accesso degli immigrati alle nostre istituzioni scolastiche, ma prevede anche la possibilità di organizzare iniziative formative nei paesi d'origine degli immigrati. Infine, sempre alle regioni è demandato il compito di promuovere l'integrazione interculturale (art. 38 comma 3 del T.u.), in particolare assicurando iniziative di mediazione tra i diversi gruppi nazionali di immigrati presenti sul territorio e tra essi e la popolazione italiana. Il fine ultimo di questa azione affidata alle regioni è quello di promuovere l'integrazione culturale, rifiutando però prospettive di assimilazione e omologazione.

Politiche abitative: prima accoglienza e diritto all'abitazione

In materia di accoglienza e accesso all'abitazione l'art. 40 del T.u. attribuisce a regioni ed enti locali il compito di istituire centri di prima accoglienza per gli immigrati (purché regolari), che siano nella temporanea impossibilità di provvedere autonomamente a soddisfare le proprie esigenze abitative. In particolare, il compito specifico di queste istituzioni è quello di garantire gratuitamente il soddisfacimento delle primarie esigenze di vitto e alloggio. Laddove possibile, per gli ospiti dei centri si provvede ad effettuare iniziative di formazione professionale, d'insegnamento della lingua italiana e interventi di carattere socio-assistenziale.
Ogni regione determina i requisiti gestionali e strutturali dei centri in questione. È favorita, inoltre, sempre per iniziativa di regionale, la partecipazione, nella gestione e nel finanziamento dei centri, delle organizzazioni di volontariato operanti sul territorio. A tal fine, regioni ed enti locali possono stipulare convenzioni che disciplinino il ruolo di queste organizzazioni e i requisiti che le stesse devono possedere.

Al di là della prima accoglienza, che, come si è visto, ha carattere emergenziale e transitorio, anche per lo stabile soddisfacimento delle esigenze abitative degli immigrati è previsto un ruolo di rilievo delle regioni. Infatti, l'art. 40 del T.u. prevede che le leggi regionali individuino i criteri in base ai quali gli stranieri regolarmente soggiornanti possano accedere agli alloggi sociali predisposti dai comuni (ovvero da fondazioni, associazioni o altri enti pubblici o privati), da situarsi ove è maggiore la densità abitativa della popolazione immigrata. Tali alloggi sono finalizzati ad offrire una sistemazione dignitosa, ad un prezzo calmierato, nell'attesa del definitivo reperimento di un'abitazione. Infine, è previsto che i titolari di carta di soggiorno, o i titolari di permesso di durata almeno biennale[65] che svolgano un regolare attività lavorativa, hanno diritto di accedere, in condizione di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica o ai servizi di intermediazione predisposti da regioni ed enti locali per agevolare l'accesso al mercato delle locazioni, o per accedere a mutui agevolati per l'acquisto di una abitazione.

65 Questi i requisiti richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale dopo la novella del 2002. Per la previsione originaria della legge 40 era sufficiente la titolarità di un valido titolo di soggiorno.

4.2 Le competenze regionali individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998

In questo caso le regioni – fermo restando il criterio di parità fissato dal Testo unico – dettano la disciplina di dettaglio per garantire il diritto d'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Ulteriore compito delle regioni in materia di diritto all'abitazione è relativo alla concessione di contributi per la ristrutturazione e il risanamento igienico sanitario di alloggi di proprietà pubblica, da adibire, una vola risanati, al soddisfacimento delle esigenze abitative degli immigrati.

Assistenza sociale e integrazione culturale

In materia di assistenza sociale, l'art. 41 del Testo unico dispone che gli immigrati titolari di carta di soggiorno o di permesso di durata superiore ad un anno sono pienamente equiparati agli italiani circa l'accesso e la fruizione delle relative prestazioni.
Sempre in materia di integrazione sociale degli immigrati, l'art. 42 del t.u. attribuisce allo Stato, alle regioni e agli enti locali il compito di farsi promotori di iniziative dirette a favorire gli scambi culturali e il mantenimento dei legami con i paesi d'origine, a consentire l'esercizio del culto religioso e il soddisfacimento dei bisogni spirituali, a favorire la diffusione tra la popolazione immigrata delle informazioni concernenti il loro status e i loro diritti nonché la conoscenza di tutte le occasioni di integrazione e crescita offerte dai soggetti pubblici e non esistenti sul territorio. È altresì previsto che Stato, regioni ed enti locali favoriscano ogni iniziativa diretta a prevenire e rimuovere fenomeni di xenofobia o discriminazione razziale. Al fine di agevolare il successo delle iniziative in questione è prevista la figura del mediatore interculturale che opera da tramite tra la comunità immigrata le istituzioni e la società italiana.

Formazione professionale e inserimento lavorativo

In quest'ambito delle politiche migratorie il primo ruolo attribuito alle regioni è quello di contribuire alle determinazione delle quote d'ingresso fissate dal decreto flussi sui flussi, cioè il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri mediante il quale – ai sensi dell'art. 20 del T.u. – sono annualmente determinate le quote di stranieri cui sarà consentito l'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro dipendente (anche stagionale) o autonomo. Dispone infatti, l'art. 21, al comma 4 ter, che le regioni trasmettano, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo. Anche in sede di approvazione del decreto, le regioni esprimono il proprio parere tramite la Conferenza unificata.
Quanto alle misure direttamente finalizzate all'inserimento lavorativo degli immigrati, il ruolo di maggior rilievo affidato dal Testo unico alle regioni è relativo alla formazione professionale.
In particolare l'art. 23 del T.u. stabilisce che nell'ambito di programmi approvati dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'istruzione, anche su proposta delle regioni o degli enti locali, possano essere organizzate, nei paesi di provenienza degli immigrati, attività di istruzione e formazione professionale, da svolgersi in col-

laborazione con le stesse regioni (ed altri soggetti). Tali attività devono essere finalizzate all'inserimento mirato dei lavoratori immigrati o all'avvio di attività imprenditoriali ed autonome. La partecipazione a queste attività costituisce titolo di prelazione per l'accesso al lavoro in Italia e di conseguenza per l'ottenimento del visto d'ingresso prima e del permesso di soggiorno poi.
In ogni caso, come si dirà più avanti, al di là delle previsione del Testo unico molte regioni hanno assunto come impegno prioritario delle rispettive politiche migratorie la promozione dell'inserimento lavorativo degli stranieri.

4.2 Le competenze regionali individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998

Partecipazione alla vita pubblica locale

Favorire la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale rappresenta un ulteriore obiettivo per il raggiungimento del quale il Testo unico prevede il contributo delle regioni. Il principale strumento attribuito alle stesse in questo senso è costituito dalla facoltà di istituire Consulte regionali, in cui siano rappresentati anche gli immigrati, che facciano da sedi di concertazione delle scelte. Come si vedrà, le regioni si sono ampiamente avvalse di questa facoltà. Ulteriore strumento previsto dalla legge è la valorizzazione del ruolo dell'associazionismo, in particolare delle associazioni costituite dagli stessi immigrati.

Il finanziamento delle politiche per l'integrazione

Il finanziamento delle politiche migratorie era rimesso ad un apposito fondo nazionale istituto dal Testo unico (art. 45). In particolare questo fondo, creato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, era finalizzato al finanziamento delle politiche di integrazione individuate dallo stesso Testo unico e inserite nei programmi annuali e pluriennali dello Stato, delle regioni e degli enti locali.
Lo stesso Testo unico individuava la dotazione iniziale del fondo in 12 milioni di euro, per l'esercizio di bilancio 1997, e in 58 milioni di euro per l'esercizio 1998.
Alle determinazione delle somme da destinare al fondo per le annualità successive si sarebbe provveduto in occasione dell'approvazione della legge finanziaria.
Le risorse di questo fondo erano in larga misura destinate alle regioni. Infatti il d.p.r. d'attuazione del Testo unico (n. 394 del 1999) stabiliva che l'80% di queste risorse fosse indirizzato alle regioni e il 20% allo Stato. La determinazione della somma da attribuire alle singole regioni era rimessa ad un decreto annuale del Ministro della Solidarietà sociale da emanarsi tenendo conto dei seguenti parametri:

a) della presenza degli immigrati sul territorio;
b) della composizione demografica della popolazione immigrata e del rapporto tra immigrati e popolazione locale;
c) delle situazioni di particolare disagio nelle aree urbane e della condizione socioeconomica delle aree di riferimento.

Le somme attribuite alle regioni erano soggette a vincolo di destinazione: vale a dire esse dovevano necessariamente essere impegnate per il finanziamento delle politiche migratorie regionali.

4.2 Le competenze regionali individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998

Inizialmente, il fondo in questione costituiva un autonomo capitolo di spesa nel bilancio dello Stato, ma di seguito venne fatto confluire nel fondo per le politiche sociali introdotto dalla legge n. 328 del 2000. Rimaneva fermo tuttavia il vincolo di destinazione: annualmente si individuava la quota/parte del fondo delle politiche sociali da destinare alle misure di integrazione degli immigrati, provvedendo quindi alla relativa ripartizione tra le regioni.

Con la finanziaria del 2003, tuttavia, il vincolo di destinazione (non più compatibile con la riforma del Titolo V della Costituzione) veniva eliminato. La conseguenza è stata che il Fondo per le politiche migratorie ha perso ogni autonomia e distinguibilità, venendo meno il vincolo di spesa facente capo alle regioni che sono del tutto libere di stabilire quanta parte dei trasferimenti del fondo per le politiche sociali destinare specificamente alle politiche migratorie[66].

Questa innovazione, se da un lato è probabilmente necessaria, date le nuove prerogative istituzionali delle regioni, dall'altro però ha ridotto le certezze in ordine agli impegni finanziari delle regioni in materia di integrazione degli immigrati.

In definitiva, anche se le norme del Testo unico relativo al fondo sulle politiche migratorie non sono state formalmente abrogate, di fatto l'originario meccanismo di finanziamento delle politiche migratorie è stato completamente superato. Non è questa la sede per fare valutazione su quale sistema sia preferibile, certo è che l'impostazione iniziale (fondo specifico con destinazione vincolata) garantiva un livello di spesa certo.

Diritto di voto e cittadinanza: due questioni ancora aperte

In effetti, il Testo unico (all'art. 9 lett. *d*), oltre a quanto precedentemente osservato, prefigura l'estensione anche agli immigrati titolari della carta di soggiorno del principale strumento di partecipazione alla vita democratica: il diritto di voto. La formula adottata prevede, più precisamente, che i titolari di carta di soggiorno possano partecipare al voto "quando previsto dall'ordinamento", ciò che in sostanza rimanda all'adozione di specifici atti normativi che prevedano questa facoltà.

Atti normativi che, come è noto, a livello statale non sono stati ancora emanati. Nell'inerzia del Parlamento sono state proprio alcune regioni a tentare di trovare una via per rendere effettivo questo diritto, prevedendo, nei loro Statuti l'estensione del diritto di voto anche agli immigrati nelle consultazioni amministrative svolgentisi sul territorio regionale[67].

Tali disposizioni, tuttavia, sono state impugnate dal Governo presso la Corte Costituzionale, che, se da un lato ha rigettato i ricorsi, dall'altro ha qualificato simili disposizioni statutarie come previsioni di carattere puramente programmatico, prive,

66 Le risorse che affluiscono alle regioni in virtù della ripartizione del fondo per le politiche sociali vanno comunque impiegate per finalità sociali, non vi è quindi – come è logico – una totale libertà di spesa, nel senso che queste risorse non possono essere impegnate per finalità del tutto differenti da quelle di cui alla legge n. 328 del 2000. Tuttavia le singole regioni allocano le risorse ottenute tramite il fondo, tra le varie voci di spesa di carattere sociale, in modo autonomo.

67 Così ad esempio è avvenuto in Toscana e in Friuli.

pertanto, di forza cogente[68] e in sostanza inidonee ad attribuire effettivamente il diritto di voto agli immigrati. In definitiva la Corte ha riconosciuto la necessità di una legge statale che regolamenti la questione.

4.2 Le competenze regionali individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998

Nella precedente legislatura è parso che la questione potesse trovare soluzione, dal momento che il governo allora in carica formalizzò (nel Consiglio dei ministri del 24 aprile 2007) un disegno di legge delega che, per l'appunto avrebbe dovuto autorizzare il Governo ad apportare nuove modifiche al Testo unico sull'immigrazione[69], tra le quali anche il riconoscimento agli immigrati del diritto di voto alle elezioni amministrative[70].
Più complessivamente il nuovo intervento sulla materia avrebbe dovuto contribuire a superare alcuni dei nodi più delicati in tema d'immigrazione (venutisi a creare specie dopo l'approvazione della legge c.d. Bossi-Fini). È il caso, in primo luogo, della disciplina dei centri temporanei di permanenza. Queste strutture non sarebbero state abolite, ma sarebbero stati ridotti i casi in cui lo straniero privo di permesso di soggiorno e in attesa di espulsione avrebbe potuto esservi ristretto. Si prevedevano inoltre cambiamenti dei criteri di gestione di questi centri nel senso di una maggior trasparenza e di una maggior tutela della dignità e della salute degli immigrati trattenutivi[71].
Era prevista poi la reintroduzione della figura dello sponsor, cioè la possibilità che un'istituzione, pubblica o privata, o un singolo cittadino si facessero garanti dell'ingresso nel territorio italiano dello straniero venuto in Italia per cercare lavoro. In definitiva, mediante queste misure intendeva trovare una via quella che a giudizio di molti era (e continua ad essere) una delle principali criticità della legislazione italiana in materia di immigrazione, cioè la possibilità di ottenere il visto d'ingresso e il permesso di soggiorno (salvi i casi dei soggiorni brevi, es. visto per turismo, cure mediche ecc.) solo se già in possesso di un contratto di lavoro.

Anche la disciplina dei flussi d'ingresso avrebbe dovuto subire importanti cambiamenti, passando dalla determinazione annuale delle quote ad una determinazione triennale (con la possibilità di variazioni annuali, in relazione agli andamenti del

68 Così Corte Cost. n. 372 del 2004. Sentenza originata dall'impugnazione dello Statuto della regione Toscana.
69 Disegno di legge delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero.
70 Così in particolare l'art. 1 comma 1, lett. *e)* del disegno di legge, in virtù del quale il Governo avrebbe dovuto essere autorizzato a: "prevedere in conformità al capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alle modalità di esercizio e alle condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea".
71 Art. 1 comma 1 lett. *h)* del DDL governativo che avrebbe delegato a "superare l'attuale sistema dei centri di permanenza temporanea e assistenza, promuovendone e valorizzandone la funzione di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare, e modificando la disciplina relativa alle strutture di accoglienza, e di trattenimento degli stranieri irregolari in modo da assicurare comunque sedi e strumenti efficaci per l'assistenza, il soccorso e l'identificazione degli immigrati ed il rimpatrio di quanti sono legittimamente espulsi".

mercato del lavoro). Per determinate figure professionali inoltre – colf, badanti, o lavoratori con alta specializzazione – sarebbe stato possibile anche il superamento delle quote, qualora le richieste di assunzione fossero state maggiori del previsto. Altra misura importante che questo disegno di legge delega avrebbe dovuto introdurre era il prolungamento del termine del permesso di soggiorno per la ricerca di una nuova occupazione nel caso in cui lo straniero, già regolarmente soggiornante, avesse perso il lavoro: questo termine avrebbe dovuto essere prolungato ad un anno, e nel caso in cui il lavoratore straniero che fosse stato licenziato percepisse emolumenti derivanti da ammortizzatori sociali, il permesso sarebbe stato prolungato a tutto il periodo di percepimento di queste somme.

È interessante notare che molte di queste ipotizzate innovazioni avrebbero dato luogo ad un allineamento della legislazione statale a quella regionale (fenomeno che, come si dirà, sembra essere una costante della nostra legislazione sull'immigrazione), recependo indirizzi già tracciati (o almeno "suggeriti") dalla legislazione regionale: in questo senso già si è detto del "tentativo" fatto da alcuni regioni di estendere il diritto di voto agli immigrati, ma anche la parificazione degli immigrati nei concorsi pubblici è misura già introdotta da alcune delle più recenti leggi regionali in materia di immigrazione. Lo stesso può dirsi per la revisione della disciplina dei centri di permanenza temporanea, istituto verso il quale le regioni si sono più volte espresse criticamente[72]. Anche la prevista revisione delle procedure di determinazione dei flussi di ingresso sembrava (almeno in parte) influenzata dalle prese di posizione regionali, che in varie occasioni hanno auspicato incisive modifiche di questo meccanismo.

La sorte di questo disegno di legge è cosa nota. In un primo momento esso è stato messo, per così dire, su un binario morto e ciò in seguito alla sconfitta elettorale riportata dai partiti di centro-sinistra alle elezioni amministrative parziali del 2007 (avvenute poche settimane dopo la presentazione del d.d.l.). Sconfitta che venne imputata, a torto o a ragione, anche ad un diffuso sentimento di insicurezza connesso all'immigrazione clandestina. Anche se nessuna delle misure che si sarebbero volute attuare con questo provvedimento poteva essere a giudizio di molti vista come incentivo o abbassamento della guardia verso l'immigrazione irregolare, il clima politico creatosi dopo questa consultazione elettorale sconsigliava di proseguire nella direzione tracciata dal disegno di legge commentato. In seguito, l'anticipata conclusione della XV legislatura - con conseguente avvicendamento degli schieramenti governativi, determinato dalle ele-

72 Tra le varie occasioni in cui le regioni italiane si sono espresse in questo senso si può citare un documento politico di critica all'attuale sistema dei Cpt, sottoscritto da ben 14 Presidenti di regione nell'ambito di un forum organizzato su iniziativa del Presidente della Regione Puglia, tenutosi a Bari nel maggio 2005. Questo documento ha evidenti punti di contatto con le ipotesi avanzate dal Governo Prodi nel DDL di delega in commento.

zioni politiche del 2008 - comportava la definitiva decadenza del disegno di legge di revisione del Testo unico sull'immigrazione. I primi passi fatti sulla materia dal governo in carica non lasciano pensare che, almeno nel breve periodo, possano essere riprese alcune linee direttrici allora tracciate e tanto meno la principale innovazione che si sarebbe voluta introdurre: la (limitata) estensione del diritto di voto agli immigrati[73].

Detto questo sulle sorti del tentativo di introdurre il diritto di voto per gli immigrati (e più in generale di revisionare il Testo unico), l'attenzione va portata su un altro punto di estrema importanza, determinante ai fini dell'integrazione della popolazione straniera stabilmente (nella gran parte dei casi definitivamente) residente in Italia: la concessione della cittadinanza, materia in ordine alla quale nel nostro ordinamento non si è ancora riusciti a trovare una soluzione adeguata ai radicali mutamenti sociali verificatisi negli ultimi decenni.
L'Italia, infatti, è uno dei pochi paesi occidentali che continua ad ancorare il conseguimento della cittadinanza allo *ius sanguinis*, cioè alla nascita da genitori di cittadinanza italiana. Viceversa, la gran parte delle altre legislazioni adottano il diverso principio dello *ius soli*, in virtù del quale (in via di principio) acquista la cittadinanza chi nasce nel territorio dello stato, indipendentemente dalla nazionalità dei genitori.

Le conseguenze, specie per gli immigrati di seconda generazione (realtà che anche in Italia va facendosi consistente), sono evidenti: di fatto i bambini figli d'immigrati nati in Italia sono stranieri nel "loro" paese[74]. A ciò si deve aggiungere che l'acquisto della cittadinanza italiana per una persona originariamente di un altro paese (e non nata in Italia) è notevolmente complesso, richiedendo di regola – salvo il caso del matrimonio con cittadino italiano – un soggiorno continuativo e regolare di almeno 10 anni, oltre ad altri requisiti. Naturalmente, lo straniero che aspiri alla cittadinanza italiana deve essere in grado di dimostrare questo requisito (già in sé arduo): ciò che spesso è particolarmente complesso, se non in molti casi impossibile. Inoltre, quand'anche tali requisiti sussistano e siano dimostrabili, il provvedimento di concessione della cittadinanza non è affatto dovuto, ma è un atto discrezionale. I dati sono eloquenti: le concessioni di cittadinanza italiana a cittadini stranieri si attestano mediamente intorno alle 13.000 annuali. Ma all'esiguità del dato assoluto deve aggiungersi che la gran parte di tali concessioni – ben l'80% – sono dovute a matrimoni con cittadini italiani. È fenomeno noto, anche se difficilmente quantificabile, che un numero di rilievo di questi matrimoni siano in

73 Va detto però che autorevoli esponenti dell'attuale maggioranza politica (e in particolare Gianfranco Fini, attuale Presidente della Camera dei deputati) già diverso tempo fa hanno espresso parere favorevole per il voto agli immigrati regolarmente soggiornanti in occasione delle elezioni amministrative.

74 Solo al raggiungimento della maggiore età per la cittadinanza italiana.

4.2 Le competenze regionali individuate dal d.lgs. n. 286 del 1998

realtà fittizi, e talvolta connessi a gravi fenomeni criminali (come lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone e così via)[75].

Anche in questo caso nella passata legislatura il governo si è fatto promotore di un disegno di legge le cui previsioni avrebbero dovuto facilitare l'acquisto della cittadinanza. Si prevedeva, infatti, per quanto riguarda i bambini nati in Italia da genitori stranieri, che essi acquisissero la cittadinanza sin dalla nascita, se almeno uno dei genitori fosse stato residente in Italia, in modo legale e continuativo, da almeno cinque anni[76]. Per quanto riguarda i non minorenni, il periodo di soggiorno richiesto per ottenere la cittadinanza sarebbe stato ridotto da dieci a cinque anni. In tutti i casi contemplati poi, oltre alle condizioni descritte, il rilascio della cittadinanza sarebbe stato subordinato a determinati requisiti reddituali e, ad eccezione dei minori, alla verifica dell'effettiva integrazione linguistica e sociale[77].

Quanto al destino di questo di questo secondo disegno di legge valgono esattamente le stesse considerazioni fatte a proposito di quello di revisione del Testo unico.

---

75 Un raffronto con i dati francesi è significativo. In Francia – che in materia di cittadinanza ha adottato l'opposto criterio dello *ius soli* – le concessioni annuali della cittadinanza sono all'incirca 130.000, delle quali solo una parte modesta (meno del 15%) derivanti da matrimoni "misti". Certamente si deve tener conto del fatto che la presenza straniera in Francia è più elevata di quella italiana, ma anche al netto di questa diversa presenza la differenza è evidente.

76 Era poi contemplato il caso del bambino non nato in Italia, ma che vi risiede stabilmente con i genitori (caso tipico è quello del bambino che ha raggiunto genitori, già insediatisi in Italia, per ricongiungimento familiare): in questo caso l'acquisto della cittadinanza sarebbe stato possibile alla condizione che lo stesso minore e almeno uno dei genitori avesse risieduto continuativamente in Italia da almeno cinque e il minore avesse frequentato in Italia un ciclo scolastico o dei corsi di formazione professionale o svolto attività lavorativa per almeno un anno.

77 L'ultimo aspetto riguardava la revisione dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio che avrebbe dovuto essere reso molto più difficile rispetto a quanto non preveda la legge vigente. Infatti, secondo la legislazione attuale lo straniero che abbia sposato un cittadino italiano può fare richiesta della cittadinanza dopo soli sei mesi dal matrimonio, né è richiesto che al momento dell'istanza il matrimonio sia ancora in essere. Molto più restrittive le previsioni ipotizzate dal disegno di legge descritto: innanzitutto il periodo successivo al matrimonio decorso il quale sarebbe stato possibile richiedere la cittadinanza avrebbero dovuto essere elevato a due anni, durante i quali lo straniero avrebbe dovuto risiedere in Italia (in caso di residenza all'estero il termine sarebbe stato di tre anni) e inoltre l'annullamento del matrimonio, il divorzio o la separazione, antecedenti alla domanda, avrebbero impedito il rilascio della cittadinanza. L'intento di queste restrizioni era evidentemente quello di ridurre i matrimoni di comodo.

4.3 UNO SGUARDO D'INSIEME ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE SULL'IMMIGRAZIONE

Il livello regionale di definizione e governo delle politiche migratorie invero non sembra essere stato ancora indagato in profondità: il che confligge in certa misura con il crescente riconoscimento della rilevanza attribuita alla dimensione territoriale dei processi di integrazione. Il ruolo delle regioni viene certo richiamato come parte di sistemi di pressioni e lobby che influenzano le decisioni del governo centrale in materia (un esempio importante in Zincone, 2007) ma ancora in una recente rassegna sistematica sulle politiche del nostro Paese viene riservato a questo aspetto uno spazio del tutto marginale (Einaudi, 2007: 355-6), senza una compiuta tematizzazione delle opzioni di *policy* affidate alla regolazione formale propria delle amministrazioni regionali. E questo malgrado l'analisi delle vigenti disposizioni del d.lgs. 286 del 1998, consenta come si è visto, di individuare le principali sfere di competenza oggi attribuite all'intervento regionale. Si tratta di un corposo ambito di materie, tutte afferenti temi dell'integrazione sociale latamente intesa. Vale a dire, alle regioni[78] è affidato il compito di attivarsi per rendere effettivi quei diritti di carattere sociale (sanità, abitazione, scuola ecc.) il cui reale esercizio costituisce condizione imprescindibile per l'effettiva integrazione della popolazione immigrata e per la concreta realizzazione di quei principi di pari opportunità ed eguaglianza, formale e sostanziale, che in ottemperanza al dettato costituzionale e alle principali dichiarazioni internazionali sui diritti dell'uomo, devono essere garantiti anche a favore dei non cittadini.

In altri termini, l'attuale legislazione sull'immigrazione segue, per così dire, un doppio binario: da un lato fa salva la tutela delle esigenze di ordine pubblico che i fenomeni migratori potrebbero turbare (e a questa necessità fanno fronte le disposizioni del Testo unico relative alla definizione dei criteri di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato, la disciplina del respingimento e dell'espulsione, l'istituzione dei centri temporanei di permanenza, le modalità di identificazione personale e così via); parallelamente il Testo unico introduce un'ampia serie di previsioni la cui finalità è quella di favorire l'integrazione degli immigrati, obiettivo che ha come prima condizione l'effettivo godimento da parte di questa fascia di popolazione dei prioritari diritti civili e sociali. Ed è proprio in questo ambito che un ruolo di estremo rilievo è attribuito alle regioni e agli enti locali.

Fatta questa premessa, va da sé che l'adeguamento della legislazione regionale al nuovo contesto normativo ed istituzionale appare verosimilmente un adempimento obbligato: la necessità di mettersi al passo con le molteplici previsioni che indicano specifici compiti dell'amministrazione regionale richiede, infatti, come

78 Ma un ruolo parimenti importante è affidato, come pure si è visto, agli enti locali.

4.3 Uno sguardo d'insieme alla legislazione regionale sull'immigrazione

condizione preliminare il recepimento di questo complesso normativo nella legislazione regionale: si vedrà nell'immediato prosieguo come questo adeguamento allo stato attuale sia avvenuto in maniera ancora limitata, essendo le regioni che, ad oggi, hanno emanato nuove leggi organiche sull'immigrazione, armoniche al nuovo contesto, ancora poche: si sono già menzionati[79] i casi di Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, a questi se ne affiancano pochi altri[80]. Prima di passare ad una analisi puntuale di norme specifiche è indispensabile premettere alcune considerazioni sul complesso della legislazione regionale sull'immigrazione, che consentano sia di evidenziare il contenuto di fondo di queste leggi, sia di cogliere il ruolo "storico" rivestito dalla legislazione regionale nell'evoluzione dell'*immigration law* nel nostro ordinamento giuridico.

Molte regioni italiane, nel corso degli anni Novanta, hanno legiferato in materia d'immigrazione (Corsi, 2005). È interessante notare che, in una situazione sostanzialmente speculare a quella attuale, determinata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, questa legislazione è stata introdotta benché la materia dell'immigrazione non rientrasse tra quelle attribuite alle competenze regionali[81].
Il prospetto n. 7 indica l'insieme dei provvedimenti legislativi approvati dalle regioni in questa materia[82].

Prospetto 7
Legislazione regionale in materia di immigrazione

Regione	Estremi dell'atto	Epigrafe
Abruzzo	L.R. 28 aprile 1995, n. 79	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 13 febbraio 1990, n. 10 recante: Interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo.
Abruzzo	**L.R. 13 dicembre 2004, n. 46**	**Interventi a sostegno degli stranieri immigrati.**
Basilicata	L.R. 13 aprile 1996, n. 21	Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale dell'immigrazione.
Calabria	L.R. 9 aprile 1990, n. 17	Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione.

79 Cfr. par. 4.1 in questo stesso volume.
80 Di queste leggi, cioè quelle successive all'approvazione del Testo unico sull'immigrazione, si procederà ad una disamina puntuale.
81 Nel sistema vigente prima della riforma costituzionale degli assetti di potere tra Stato e regioni, infatti, con logica inversa a quella attuale, era la competenza legislativa statale ad avere portata generale, mentre le regioni avevano competenza (esclusiva o concorrente) solo sulle materie elencata dall'allora vigente art. 117 Cost., elenco che non contemplava la materia dell'immigrazione; ciò nonostante, come si diceva, molte regioni adottarono leggi in materia.
82 Come si vede tutti i provvedimenti elencati, con l'eccezione di quelli di Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Puglia, evidenziati in grassetto, sono antecedenti alla approvazione del Testo unico sull'immigrazione: il quadro è aggiornato al gennaio 2008. È il caso di citare che per la rassegna qui presentata ci si è avvalsi dei risultati di una ricerca su "Modelli di intervento delle Regioni in ambito sociale collegati a nuovi compiti" commissionata da Isfol al Consorzio Mipa e conclusa nel corso del 2007. Al momento della chiusura di questo testo per la stampa (giugno 2008), giunge notizia dell'imminente promulgazione di una normativa sul tema da parte della Regione Lazio.

Regione	Estremi dell'atto	Epigrafe
Calabria	L.R. 1 marzo 1994, n. 9	Integrazione alla L.R. 9 aprile 1990, n. 17, «Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione».
Campania	L.R. 3 novembre 1994, n. 33	Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari.
Emilia-Romagna	**L.R. 24 marzo 2004, n. 5**	**Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alla L.R. 21 febbraio 1990, n. 14 e alla L.R. 12 marzo 2003, n. 2.**
Friuli-Venezia Giulia	**L.R. 4 marzo 2005, n. 5**	**Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.**
Lazio	L.R. 16 febbraio 1990, n. 17	Provvidenze a favore degli immigrati da paesi extracomunitari.
Lazio	L.R. 9 marzo 1990, n. 26	Finanziamenti ai comuni per interventi in relazione alla presenza di stranieri, profughi e/o apolidi.
Liguria	**L.R. 20 febbraio 2007, n. 7**	**Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.**
Lombardia	L.R. 4 luglio 1988, n. 38	Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie.
Marche	L.R. 2 marzo 1998, n. 2	Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati.
Piemonte	L.R. 8 novembre 1989, n. 64	Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte.
Puglia	**L.R. 15 dicembre 2000, n. 26**	**Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di immigrazione extracomunitaria.**
Sardegna	L.R. 24 dicembre 1990, n. 46	Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna.
Sicilia	L.R. 4 giugno 1980, n. 55	Nuovi provvedimenti in favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie.
Toscana	L.R. 22 marzo 1990, n. 22	Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana.
Toscana	L.R. 6 luglio 1992, n. 29	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 22 del 1990 «Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari».
Umbria	L.R. 10 aprile 1990, n. 18	Interventi a favore degli immigrati extracomunitari.
Umbria	L.R. 17 aprile 1991, n. 8	Modificazione della legge regionale 10 aprile 1990, n. 18. Interventi a favore degli immigrati extracomunitari.
Umbria	L.R. 5 dicembre 1997, n. 40	Ulteriore modificazione della L.R. 10 aprile 1990, n. 18 - Interventi a favore degli immigrati extracomunitari.
Valle d'Aosta	L.R. 29 dicembre 1995, n. 51	Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari.
Veneto	L.R. 30 gennaio 1990, n. 9	Interventi nel settore dell'immigrazione.

Molto probabilmente a determinare le regioni ad occuparsi della materia, benché come detto non rientrasse esplicitamente tra le competenze di queste istituzioni, è stata anche la sostanziale lacunosità della legislazione statale vigente prima dell'approvazione della legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano), che ha

conferito delega al Governo per l'introduzione di un Testo unico sull'immigrazione (poi introdotto con il più volte citato d.lgs. 286 del 1998). Tale legislazione, infatti, era fortemente incentrata sugli aspetti di ordine pubblico del fenomeno, con scarsa attenzione (e non poche contraddizioni[83]) per le questioni relative all'integrazione e l'assistenza. E, in effetti – passando alla descrizione dei contenuti della legislazione migratoria regionale nel suo complesso – il campo d'elezione prescelto dai legislatori regionali è stato, per l'appunto, quello che attiene ai servizi e alle politiche sociali, sia con la previsione di puntuali interventi assistenziali, sia mediante la programmazione di più ampie politiche di integrazione. Guardando alle specifiche tipologie d'interventi previsti dalla legislazione regionale è costante la promozione di iniziative di carattere culturale dirette a favorire la conoscenza reciproca tra le diverse popolazioni – come mezzo per favorire l'integrazione – e a far salvo il diritto riconosciuto agli immigrati a mantenere la propria identità culturale. Sempre su questo piano si riscontrano spesso previsioni dirette a favorire, mediante appositi corsi, l'apprendimento della lingua e dei costumi italiani.

Previsione molto importante, anch'essa comune a molte leggi regionali, è la predisposizione di politiche ed azioni dirette a garantire agli immigrati un'abitazione e ciò nonostante il fatto che la gran parte di queste leggi siano antecedenti al Testo unico, che solo molti anni dopo ha definitivamente sancito questa regola (affidando comunque alle regioni il compito di renderla effettiva). Molte regioni, sia pure con qualche distinguo, hanno previsto in merito il diritto degli immigrati a partecipare in posizione tendenzialmente paritaria a quella dei cittadini ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale.
Procedendo ulteriormente, nell'analisi è pure costante il riconoscimento agli stranieri del diritto d'accesso ai servizi socio-assistenziali e sanitari. Anche in questo caso, in particolare per quel che concerne l'assistenza sanitaria, le regioni hanno svolto un determinate ruolo anticipatorio, prevedendo (ben prima che il legislatore statale si orientasse in questo senso) diritti di assistenza anche a favore degli immigrati irregolari.
Anche in relazione alle questioni dell'occupazione e in particolare per quanto concerne l'ingresso nel mercato del lavoro, molte regioni assumono impegni e prevedono azioni dirette a favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati e l'emersione dal "nero". Tali misure consistono per lo più in attività di formazione professionale o nella concessione di sovvenzioni economiche dirette ad incentivare l'avvio di attività autonome commerciali o agricole.
Particolare attenzione, ancora, è data al diritto allo studio, scolastico ed universitario, mediante la previsione di iniziative di vario genere e soprattutto con la previsione di borse di studio.

83 Favorite anche dalle stratificazioni normative venutesi a creare in tema d'immigrazione prima del riordino apportato con il Testo unico.

Su altro piano poi – ed anche in questo caso con una previsione che al di là di differenze lessicali si trova in pressoché tutte le leggi regionali in oggetto – è garantito ampio sostegno alle espressioni della società civile che svolgano attività assistenziali, culturali e sociali a sostegno della popolazione immigrata, anche attraverso forme di sostegno economico. Oltre al riconoscimento di diritti di carattere sociale, quasi tutte le regioni – ancora una volta con modalità molto simili – hanno avviato iniziative dirette a dare corso, se non proprio a diritti, a *momenti* di partecipazione politica della popolazione immigrata nella vita e nelle scelte della comunità locale. Lo strumento d'elezione per raggiungere questo obbiettivo è rappresentato dalle Consulte regionali per l'immigrazione, organismi in cui sono rappresentati, oltre alle istituzioni regionali e locali, le associazioni di categoria, le espressioni del terzo settore e, per l'appunto, la stessa popolazione immigrata. Come si vedrà anche la legislazione più recente ha mantenuto ferma questa scelta.

In sintesi, la legislazione regionale mostra molti aspetti apprezzabili, sintetizzabili nell'approccio alla materia che vede l'immigrato come risorsa piuttosto che problema di ordine pubblico – approccio che, va ribadito, solo più tardi e non senza oscillazioni è stato fatto proprio dalla legislazione statale –, ma anche in questo caso non mancano elementi critici, in particolare la tendenza di alcune leggi regionali a limitarsi alla previsione di clausole programmatiche o a proclamazioni di principio senza prevedere concreti strumenti d'attuazione.

Va osservato ad una valutazione d'insieme che la legislazione regionale sull'immigrazione ha svolto un ruolo di estrema importanza, introducendo all'interno dell'ordinamento il tema dell'integrazione sociale degli immigrati e prefigurando le linee direttrici e i settori d'intervento per raggiungere questo obiettivo.
Al di là di questa considerazione di carattere generale, si deve registrare che se, come detto, il complesso della legislazione regionale in materia di immigrazione appare piuttosto uniforme, non altrettanto può dirsi del grado di attuazione che i singoli provvedimenti hanno ricevuto nei vari contesti. Al contrario su questo piano si riscontrano differenze marcate nelle diverse aree territoriali del Paese.

D'altro canto si osserva che la grandissima parte della legislazione regionale (si veda la tabella) necessita di essere adeguata al mutato contesto legislativo statale, dovuto all'approvazione del Testo unico. La necessità di questo adeguamento e i rischi derivanti dalla mancata attuazione dello stesso sono definiti in termini chiarissimi nel documento programmatico triennale 2001-2003 delle politiche migratorie (approvato con d.p.r. del 30 marzo 2001), dove si legge: "il ritardo nell'emanazione delle leggi regionali di adeguamento al Testo unico rischia di ostacolare la piena operatività della normativa a livello locale. Prima dell'emanazione della legge 40/98 la produzione legislativa regionale in materia di immigrazione ha avuto sotto molti aspetti un carattere innovativo, prevedendo istituti giuridici e strategie operative che in qualche caso sono stati recepiti dalla stessa legge nazionale. Adesso, tut-

tavia, dopo il completamento del percorso che ha condotto alla piena attuazione del testo unico e del regolamento di attuazione, è necessario uno sforzo di adeguamento omogeneo delle leggi regionali per evitare che la legge venga applicata in maniera più o meno completa a seconda delle condizioni locali di adeguamento".

Nei successivi paragrafi di questo volume si procede ad una disamina puntuale delle norme finalizzate ad un pieno recepimento del d. lgs. n.286 del 1998. Qui conviene soffermarsi su alcune considerazioni conclusive che interessano i diversi contesti, valutati nel loro insieme.
Si converrà sul fatto che lo stato di adeguamento della legislazione regionale alle nuove disposizioni del Testo unico risulta assai parziale: solo cinque regioni hanno provveduto in questo senso, una delle quali, peraltro, la Puglia, in termini non ancora pienamente esaustivi[84].

84 La Puglia ha legiferato in materia dopo l'approvazione del Testo unico sull'immigrazione mediante l'approvazione della legge n. 26 del 2000 recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia d'immigrazione extra comunitaria". Si tratta però di una legge di minor respiro rispetto agli altri provvedimenti in esame, in quanto disciplina sostanzialmente le sole competenze programmatiche della regione, l'istituzione e le competenze della Consulta regionale sull'immigrazione e l'istituzione di un albo delle associazioni di immigrati extracomuniatri. Quanto al primo aspetto è prevista anche in questo caso l'adozione di un programma triennale di interventi che indica obiettivi, strumenti attuativi e risorse da dedicare alle politiche migratorie. Il programma è approvato dal Consiglio su proposta della Giunta, dopo aver acquisito il parere della Consulta: anche i comuni e gli enti locali partecipano all'approvazione, presentando alla regione i propri programmi. Per la composizione della Consulta non si ravvisano particolari differenze con gli altri casi analizzati, così come per le competenze (che sono individuate, oltre che nella espressione di un parere ai fini dell'adozione del programma triennale, nella promozione di campagne informative, nella redazione di pareri in ordine all'adozione di atti normativi in materia d'immigrazione, nella promozione dell'associazionismo tra immigrati e nella redazione di una relazione triennale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati e di un rapporto annuale sullo stato delle iniziative). Detto questo però, va segnalato che se è vero che la legge pugliese sull'immigrazione non ha affrontato esaustivamente le questioni poste dal Testo unico, è pure vero che questa regione, scegliendo una via diversa dalle altre analizzate, ha introdotto importanti disposizioni relative alle problematiche dell'immigrazione, in occasione del varo della nuova legge regionale di disciplina del sistema integrato dei servizi sociali (l.r. Puglia n. 19 del 2006). Questa legge, recante la "disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia", estende, in generale, il diritto alle prestazioni da essa disciplinate (art. 3), anche ai cittadini immigrati e contiene specifiche disposizioni a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Puglia. In particolare, all'art. 34 (rubricato per l'appunto "politiche per le persone immigrate"), sono indicati gli obiettivi che la regione perseguirà ai fini dell'integrazione e dell'assistenza sociale degli stranieri da raggiungere attraverso specifici interventi rivolti agli immigrati, finalizzati a rimuovere gli ostacoli economici e culturali alla piena integrazione. Ai comuni pugliesi è attribuito il compito di organizzare un apposito servizio per gli immigrati – integrato con la rete dei servizi previsti dal piano sociale di zona –, con compiti di osservazione, informazione, assistenza legale, mediazione culturale e intermediazione abitativa. A tal fine i comuni dovranno dedicare all'organizzazione di questi servizi una quota finalizzata dei trasferimenti ricevuti dalla regione. Oltre ai servizi territoriali appena descritti, la legge in commento, prevede la creazione di sportelli per l'integrazione sociosanitaria degli immigrati che dovranno reclutare anche dei mediatori culturali. Infine è prevista la creazione di un albo regionale dei centri d'accoglienza per gli immigrati, che dovranno essere organizzati dai comuni (l'iscrizione a questo albo è subordinata al rispetto dei requisiti che saranno individuati dalla stessa regione e costituisce condizione indispensabile per ottenere i finanziamenti regionali).
Una conferma indiretta dell'eccezionalità della soluzione pugliese -che ha scelto di disciplinare aspetti legati ai processi migratori all'interno di una normativa di sostanziale recepimento dell'architettura della legge 328/2000-, o, per meglio dire, una conferma del fatto che si tratta di un *innesto* non scontato né compreso in profondità può verosimilmente inferirsi dalla lettura di un recente commento alla legge del 2006 (Troisi 2008), pur ricco di elogi per la struttura del provvedimento ma del tutto laconico sugli istituti che si riferiscono all'immigrazione.

4.3 Uno sguardo d'insieme alla legislazione regionale sull'immigrazione

A distanza di quasi dieci anni dall'approvazione del Testo unico è un bilancio insoddisfacente. Al di là di questa considerazione generale, passando all'analisi trasversale dei contenuti delle leggi d'adeguamento sin qui emanate i punti salienti che emergono sono i seguenti:

1) in coerenza con le previsioni del Testo unico e in linea di continuità con la loro tradizione storica, le regioni fanno propria una concezione dell'immigrazione quale risorsa e potenzialità da sviluppare e non come problema da risolvere o contenere. L'inclusione e la lotta alla discriminazione, che tutte le regioni oggetto dell'analisi assumono come impegno prioritario, sono individuati come aspetti fondamentali. L'ambizione sottostante ad ognuna delle leggi esaminate, infatti, non è solo la garanzia dell'erogazione di servizi minimi ed essenziali, bensì quella di garantire l'acquisizione da parte degli immigrati di una piena cittadinanza sociale. Eloquenti sono in questo senso le dichiarazioni di principio che si leggono in apertura dei provvedimenti oggetto dell'analisi. Valga per tutte la dichiarazione di principio contenuta nell'art. 1 della legge regionale dell'Emilia – Romagna (l.r. n. 5 del 2004): "la legislazione regionale si ispira alla garanzia della pari opportunità di accesso ai servizi, al riconoscimento ed alla valorizzazione della parità di genere ed al principio di indirizzare l'azione amministrativa, nel territorio della regione, al fine di rendere effettivo l'esercizio dei diritti." Il riferimento alla parità di genere, contenuto in questo inciso, evidenzia un altro aspetto peculiare dell'insieme delle leggi esaminate, cioè la particolare attenzione dedicata alle esigenze di integrazione delle donne e dei bambini immigrati.
2) Altro aspetto caratterizzante (con la parziale eccezione abruzzese) è quello dell'attenzione dedicata al monitoraggio dei fenomeni migratori e delle relative politiche. Lo strumento principale mediante il quale procedere alla realizzazione di queste attività è l'istituzione di appositi osservatori. È costante la previsione in virtù della quale nelle scelte programmatiche e nella definizione degli indirizzi politici si deve tenere effettivamente conto delle analisi e delle valutazioni di questi organi. Si tratta sicuramente di un'innovazione di grande importanza, in quanto la definizione di politiche adeguate ed efficaci, e la razionale allocazione delle risorse, necessariamente dipendono dalla reale conoscenza dei fenomeni da governare. Particolarmente convincente, stante la rilevanza del tema, appare l'istituzione (avvenuta in Friuli) di un osservatorio per i problemi sanitari dei migranti.
3) In tutti i contesti analizzati l'atto principale di indirizzo delle politiche migratorie regionali è costituito dal programma triennale, mediante il quale la regione indica gli obiettivi da raggiungere, gli interventi da espletare e le risorse da utilizzare. Il piano, in particolare, contribuisce alla armonizzazione delle azioni dei diversi soggetti coinvolti nella gestione dei fenomeni migratori, individuando un quadro generale di obiettivi che anche gli enti locali devono recepire nell'emanazione degli atti di propria competenza. Il programma pertanto è anche un fondamentale strumento di coordinamento. Proprio per questa ragione, in tutti casi contemplati, è previsto il coinvolgimento nella sua elaborazione degli stessi enti locali, oltre agli stessi immigrati, tramite la Consulta. La massima concertazione del piano pare essere quella da ultimo prefigurata dalla legge ligure, che chiama alla sua attuazione, oltre che gli enti locali, le parti sociali, le situazioni sco-

lastiche e sanitarie presenti in regione e le organizzazioni del terzo settore.

4) Tutte le leggi analizzate hanno dato vita a Consulte per l'immigrazione, che costituiscono il principale strumento di rappresentanza degli immigrati residenti in regione. Restano però abbastanza poco incisivi i poteri di questi organi, con l'eccezione che si è segnalata della Liguria: infatti la legge ligure prevede che il piano triennale venga approvato sulla base della proposta presentata dalla locale Consulta. Questa previsione sembra quindi prefigurare un ruolo molto più incisivo di quest'organo (posto che negli altri casi si prevede la semplice acquisizione di un parere della Consulta) in relazione alla formazione del principale atto d'indirizzo politico/amministrativo regionale in materia d'immigrazione: la Consulta potrebbe effettivamente diventare il centro principale di ideazione delle politiche migratorie regionali, il che darebbe vita ad un modello partecipativo fortemente innovativo. In ogni caso, ulteriore aspetto importante in materia di partecipazione si ravvisa nella volontà espressa dalle regioni di estendere il diritto voto anche agli immigrati nelle consultazioni locali, previsioni che se da un lato sono prive di valore precettivo (si è visto che la Corte costituzionale ha ritenuto che solo una legge dello Stato possa introdurre questo diritto), molto probabilmente contribuirebbe, sul piano politico, ad avvicinare il raggiungimento di questo obiettivo.
5) Un altro passo molto importante viene fatto in direzione della maggior chiarezza degli assetti di competenze delle diverse autonomie locali e in questo si dà attuazione non solo al Testo unico sull'immigrazione, ma anche alla nuova distribuzione delle competenze sancita a livello costituzionale dalla riforma del Titolo V. In questo senso alla regione è attribuito il compito di programmare e coordinare le politiche, mentre le province e soprattutto i comuni hanno compiti attuativi e di diretta erogazione delle prestazioni. Prestazioni fondamentali inoltre sono assicurate dalle aziende sanitarie. Tuttavia, l'aspetto di maggior interesse si coglie nella volontà legislativa – fatta salve le competenze di ciascun attore – di favorire la creazione di strutture reticolari, che favoriscano la gestione congiunta ed associativa dei servizi: in questo senso la scelta più innovativa appare quella abruzzese che – unica tra le leggi d'adeguamento sin qui adottate – ha attribuito agli enti di ambito sociale un ruolo prioritario.
6) Costante, poi, è la previsione della necessità di adeguare l'amministrazione alle esigenze della popolazione immigrata, ciò che si è fatto sia con misure di carattere organizzativo (un esempio rilevante si trova nella legge pugliese del 2006 di riordino del sistema di assistenza sociale regionale, che ha previsto la creazione di sportelli per l'integrazione sociosanitaria degli immigrati), mediante la previsione di iniziative di formazione rivolta agli operatori dei servizi destinati agli immigrati, sia, infine, con il ricorso alla mediazione culturale.
7) Un'ultima riflessione va dedicata alla promozione della partecipazione delle parti sociali e del terzo settore alla progettazione e alla implementazione di politiche per l'integrazione degli immigrati. In questo senso sono di particolare interesse le misure dirette a coinvolgere le associazioni di categoria nella soluzione dei problemi abitativi dei lavoratori immigrati in forme integrate alle loro esigenze lavorative e formative e più complessivamente nelle politiche del lavoro.

In definitiva, il quadro che emerge dall'analisi di queste disposizioni è di particolare interesse e disegna un insieme di iniziative fortemente indirizzate all'integrazione e alla promozione dell'eguaglianza e delle pari opportunità. Obiettivi che, inoltre, non sono perseguiti attraverso tentativi di assimilazione, ma nel rispetto delle identità e delle differenze culturali. Resta però da ribadire che il livello d'attuazione della legislazione regionale al nuovo contesto è ancora insufficiente, situazione che crea il rischio di dare luogo ad una distribuzione non coerente della popolazione immigrata sull'intero territorio nazionale, con tutte le difficoltà e le tensioni che questo evento potrebbe comportare. L'auspicio, quindi, non può che essere la rapida approvazione da parte delle regioni che non vi hanno ancora provveduto di una nuova legge sull'immigrazione.

Altro aspetto critico è ravvisabile nel non chiaro rapporto tra Centri territoriali per l'immigrazione e amministrazioni regionali. Difatti tra le due istituzioni sembra profilarsi un possibile conflitto di ruoli e competenze posto che entrambe le strutture hanno il compito di promuovere l'integrazione sociale degli immigrati sul territorio e si registra la carenza di una chiara distinzione di compiti e responsabilità. Peraltro questo potenziale conflitto sembra destinato ad acuirsi, dal momento che – come emerge dalla disamina della legislazione regionale successiva al Testo unico effettuata in queste pagine – le regioni vanno dotandosi di strumenti normativi ed amministrativi diretti a sancire il loro ruolo di centro di propulsione dell'iniziativa politica locale in materia di integrazione degli immigrarti. Ed è proprio questo il nodo non risolto: a chi spetta la responsabilità politica dell'ideazione, a valle, e dell'esecuzione, a monte, delle politiche migratorie territoriali? Al prefetto, in quanto vertice del Consiglio territoriale, o al Presidente della regione? Chi detta gli indirizzi necessari a favorire il coordinamento delle strategie e delle azioni locali?

In merito non può non considerarsi che un compito come la promozione di misure dirette a favorire l'integrazione sociale degli immigrati ha per sua natura evidenti implicazioni politiche, e apparirebbe allora più coerente affidarne la responsabilità ad un organo che trae la sua legittimazione dall'investitura elettorale, piuttosto che una istituzione – come la Prefettura – non inserita nel circuito elettorale. Del resto, allorché venne emanato il d.p.c.m. (18 dicembre 1999) istitutivo dei consigli territoriali e che per l'appunto individuò nel prefetto il vertice di quest'organo, la scelta apparì inattesa e non restò priva di critiche, proprio perché affidò un ruolo evidentemente politico ad un organo non politico. E in effetti il primo documento nazionale di programmazione triennale (del 1998) antecedente quindi al d.p.c.m da ultimo citato, lasciava intendere che la scelta più opportuna sarebbe stata quella di affidare la presidenza del Consiglio territoriale al presidente della provincia. La successiva evoluzione della questione, anche e soprattutto alla luce della sopravvenuta riforma del Titolo V della Costituzione, probabilmente suggerisce una riconsiderazione della questione.

4.4 L'ADEGUAMENTO AL TESTO UNICO E IL CASO DELL'EMILIA ROMAGNA

Le regioni che ad oggi si sono adeguate alle previsioni del Testo unico come detto, sono: l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo, la Liguria e, in parte, la Puglia. In altri contesti sono in fase di approvazione nuove leggi organiche sull'immigrazione. Di ognuna di queste leggi si procederà a descrivere i contenuti, procedendo infine ad una lettura trasversale di questi provvedimenti che ne evidenzi le analogie e le differenziazioni e sopratutto individui le linee tendenziali che, prevedibilmente ispireranno la altre regioni via via che procederanno anch'esse ad adeguarsi al Testo unico sull'immigrazione.
Al fine di effettuare questa analisi in termini, per quanto possibile, omogenei e per poter procedere, di conseguenza, ad una lettura comparativa dei diversi provvedimenti essi saranno inquadrati in una griglia d'analisi strutturata; di ogni provvedimento saranno evidenziati i seguenti aspetti e profili caratterizzanti:

- obiettivi e finalità perseguiti mediante l'intervento;
- destinatari degli interventi;
- strumenti di gestione delle politiche migratorie regionali e azioni di monitoraggio;
- ambiti di intervento dell'azione regionale in materia migratoria;
- partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale;
- *governance* territoriale per la gestione delle politiche migratorie.

La legge dalla quale si partirà per questa analisi è la l. r. Emilia-Romagna n. 5 del 2004 che, benché non sia in assoluto, sul piano cronologico, la prima legge ad aver innovato la legislazione regionale sull'immigrazione dopo l'approvazione del Testo Unico (la legge approvata in Puglia, infatti, è del 2000) è sicuramente la prima legge regionale che ha organicamente e complessivamente rivisitato la materia in termini conformi alle previsioni del Testo unico[85]. Indubbiamente la legge regionale emiliana si è posta, come si avrà modo di osservare, come punto di riferimento per le leggi regionali successivamente approvate (e verosimilmente lo sarà anche per quelle in via di approvazione). Si procederà pertanto ad un'osservazione particolareggiata del testo emiliano – secondo l'articolazione della griglia d'analisi descritta – procedendo poi, al fine di evitare ridondanze e ripetizioni, a verificare, con riferimento agli altri provvedimenti, analogie e differenziazioni dal testo emiliano.

Regione Emilia–Romagna, legge regionale n. 5 del 2004

La regione Emilia-Romagna ha introdotto una nuova legge sull'immigrazione mediante l'approvazione della l.r. n. 5 del 2004 recante "norme per l'integrazione so-

85 La legge approvata in Puglia infatti, l.r. n. 26 del 2000 recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di immigrazione extracomunitaria", disciplina solo alcuni, per quanto importanti, aspetti del fenomeno, mentre questioni di grande rilievo in materia, come la definizione delle politiche di integrazione sono disciplinate in termini solo parziali.

ciale dei cittadini stranieri immigrati", della quale si è già fatto cenno a proposito dell'impugnazione della stessa di fronte alla Corte costituzionale, che ha rigettato ogni ipotesi di incostituzionalità relativa a questo provvedimento. Questa legge ha abrogato, per la parte concernente l'immigrazione, la l.r. n. 14 del 1990 che disciplinava congiuntamente tanto la materia dell'immigrazione quanto quella dell'emigrazione[86].

Obiettivi e finalità della legge

Le finalità perseguite dalla legge sono indicate dall'art. 1 (principi generali e finalità), che attribuisce alla regione, nel rispetto delle prerogative costituzionali e fatte salve le disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998, i seguenti compiti ed obiettivi generali:

- la tutela dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi, presenti nel proprio territorio, riconoscendo loro i diritti fondamentali della persona umana;
- il contrasto e il superamento dei fenomeni di razzismo e xenofobia e la costruzione di una società multiculturale;
- la garanzia della pari opportunità di accesso ai servizi, il riconoscimento e la valorizzazione della parità di genere e la garanzia dell'effettività dell'esercizio dei diritti;
- la rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico;
- il riconoscimento ed la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche.

In definitiva, obiettivo di fondo è quello di promuove la più ampia integrazione e la promozione dei diritti di cittadinanza.

Destinatari dell'intervento

I destinatari sono indicati all'art. 2 della l.r. che li individua nei cittadini non appartenenti all'Unione europea, nei rifugiati e negli apolidi regolarmente soggiornanti e residenti o domiciliati nel territorio regionale. La legge si applica, inoltre, ai richiedenti asilo e ai cittadini stranieri che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 19 del T.u. immigrazione, cioè quei soggetti che pur essendo in condizione di irregolarità non possono essere espulsi dal territorio italiano in quanto l'espulsione potrebbe esporli a persecuzione di carattere razziale o politico, ovvero che, indipendentemente dal rischio persecuzione, versino in taluna di queste condizioni:

- minori di anni diciotto;
- titolari di carta di soggiorno;

86 In particolare questa legge prevedeva "iniziative in favore dell'immigrazione e dell'emigrazione – nuove norme per la consulta regionale dell'immigrazione e dell'emigrazione". In effetti varie regioni in una fase iniziale hanno disciplinato congiuntamente tanto le questioni relative all'immigrazione, quanto la previsione di misure di sostegno a favore degli emigranti italiani. Questa tendenza, per il netto differenziarsi delle problematiche legate ai due fenomeni è stata di seguito completamente superata.

– donne incinte o madri di bambini con meno di sei mesi;
– stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado di cittadinanza italiana.

Infine, la legge regionale emiliana è applicabile anche agli appartenenti all'Unione europea a meno che in loro favore non siano già previste, dalla normativa comunitaria o dalla legge italiana, situazioni di maggior favore di quelle previste dalla stessa legge regionale.

Strumenti di gestione delle politiche migratorie e azioni di monitoraggio

Il principale strumento di gestione delle politiche migratorie è individuato dall'art. 3 della legge n. 5 del 2004 nel programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta.
Il programma è formulato sentiti i pareri della Conferenza regione – autonomie locali e della Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (*infra*) e definisce le linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi a favore degli immigrati previsti dai capi III e IV della legge (rispettivamente: il capo III prevede interventi finalizzati alla partecipazione sociale, al contrasto della discriminazione, alle politiche abitative e all'assistenza sanitaria; il capo IV è relativo agli interventi per l'accesso ai servizi educativi e per l'infanzia, il diritto allo studio e alla formazione professionale, all'inserimento lavorativo e all'integrazione interculturale).

Il programma triennale, pertanto, costituisce, come si legge nel vigente piano approvato con delibera del Consiglio regionale n. 45 del 2006, uno strumento di programmazione "trasversale" che intende promuovere l'integrazione delle politiche di settore per rispondere in modo unitario ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini stranieri immigrati, tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio, nonché delle indicazioni contenute nel Piano Sociale e Sanitario.
L'obiettivo principale del Programma triennale è quello di porre all'attenzione delle programmazioni di settore, il tema della crescente presenza degli immigranti nel territorio regionale, favorendo l'implementazione di scelte coerenti a questo fenomeno.

Oltre al piano triennale, la legge regionale prevede la possibilità dell'approvazione di un piano straordinario finalizzato all'attuazione degli interventi di prima accoglienza in caso di flussi migratori conseguenti a crisi internazionali dovute ad eventi bellici o a crisi politico/economiche. Ulteriormente, è prevista l'approvazione di un piano di azioni contro la discriminazione e l'adozione di programmi per la promozione della assistenza, della protezione e dell'integrazione sociale.

Quanto al monitoraggio del fenomeno, la legge regionale in commento prevede l'istituzione di un osservatorio regionale sull'immigrazione che provvede alla predisposizione di un rapporto annuale sulla presenza degli immigrati e sull'evoluzione dei flussi. L'osservatorio, inoltre, attende alla valutazione degli effetti delle

politiche migratorie regionali e locali, operando, al tal fine, in raccordo con gli osservatori locali. Altro compito dell'osservatorio è quello di stimare i fabbisogni lavorativi (sentite le parti sociali e gli enti locali) al fine di consentire sia una adeguata programmazione delle politiche di accoglienza, sia l'indicazione annuale delle quote di pertinenza del territorio regionale in vista della approvazione del d.p.c.m. sui flussi ex art. 21 del d.lgs. 286 del 1998. Ultimo compito attribuito all'osservatorio è il monitoraggio dei centri di permanenza temporanea (C.p.t.) presenti sul territorio regionale, previsione che, come si è visto, ha dato luogo a richiesta di declaratoria di incostituzionalità da parte del Governo, richiesta che la Corte costituzionale ha rigettato.

Sempre in tema di valutazione delle politiche, oltre ai compiti dell'osservatorio appena descritti e in raccordo con questi, l'art. 20 della legge in commento prevede che la Giunta regionale rediga una relazione annuale, mediante la quale si informa il Consiglio sul livello di attuazione della legge sull'immigrazione e sui risultati ottenuti. Questa relazione deve contenere almeno le seguenti informazioni:
- evoluzione del fenomeno migratorio e condizioni socioeconomiche della popolazione immigrata;
- livello di accesso ai servizi degli immigrati;
- interventi attuati per l'incremento della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale;
- situazione in ordine a fenomeni di sfruttamento e discriminazione e misure di contrasto adottate;
- valutazione della cittadinanza e degli operatori in merito all'efficacia delle politiche adottate.

Ambiti di intervento dell'azione regionale in materia migratoria

Gli ambiti di intervento della regione in materia migratoria sono definiti dai capi III e IV della l.r. n. 5 del 2004 dedicati: il primo, agli interventi finalizzati alla partecipazione sociale, al contrasto della discriminazione, alle politiche abitative e all'assistenza sanitaria; il secondo, agli interventi per l'accesso ai servizi educativi e per l'infanzia, il diritto allo studio e alla formazione professionale, all'inserimento lavorativo e all'integrazione interculturale.
Per ognuno di questi ambiti la legge regionale emiliana individua azioni a favore della popolazione immigrata.

Politiche abitative (art. 10 l.r. n. 5 del 2004)

Con riguardo alle politiche finalizzate al soddisfacimento del diritto alla casa della popolazione immigrata, la prima misura di rilievo introdotta dalla legge in commento è relativa all'istituzione di agenzie per la casa che gestiscano con finalità sociali gli alloggi da destinare agli immigrati, anche a titolo locativo, svolgendo anche un'attività di orientamento e accompagnamento alla soluzione dei problemi abitativi di questa fascia di popolazione. Altra misura di rilievo, consiste nella pre-

disposizione di fondi di garanzia regionali che facilitino l'accesso al credito per gli immigrati, al fine di acquistare, locare o ristrutturare una casa. La regione inoltre concede contributi in conto capitale per la realizzazione dei centri di prima accoglienza e degli alloggi sociali di cui al T.u. immigrazione e ovviamente, garantisce la parità degli stranieri nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La questione abitativa, inoltre, è presa in considerazione non solo dal punto di vista del soddisfacimento delle esigenze abitative dei singoli individui e dei nuclei familiari di immigrati, ma anche sul piano dell'integrazione. In particolare, la regione assume l'impegno di promuovere la rimozione di fenomeni di ghettizzazione venutisi a creare nei centri urbani emiliani, stabilendo che, nella predisposizione dei programmi di riqualificazione urbanistica saranno attuate misure volte a rimuovere situazioni di forzata concentrazione insediativa di cittadini stranieri e a realizzare interventi abitativi distribuiti sul territorio ed integrati con le reti di servizio.

Assistenza sanitaria (art. 13 l.r. n. 5. del 2004)

L'impegno prioritario assunto dalla regione in materia sanitaria, nell'ottica di garantire l'effettività dei diritti all'assistenza garantiti dalla legge, è quello di promuovere adeguate campagne informative (da effettuarsi in collaborazione con le aziende sanitarie) e di mediazione interculturale al fine di assicurare presso la popolazione immigrata gli elementi conoscitivi idonei a facilitare l'accesso ai servizi. È problema noto, infatti, che spesso non vi è tra gli immigrati idonea conoscenza delle opportunità assistenziali loro garantite dalla legge. Questo problema riguarda soprattutto gli immigrati irregolari che spesso si sottraggono alle cure per timore di essere segnalati all'autorità di polizia, ciò che invece è espressamente vietato dalla legge. Coerentemente, la regione Emilia-Romagna ha ritento prioritario rimuovere questo gap informativo. Proprio a favore degli immigrati irregolari, inoltre, è prevista la garanzia delle cure urgenti ed essenziali, anche continuative (e ciò in coerenza a quanto è stabilito dal d.lgs. 286), ma anche l'erogazione di interventi di medicina preventiva e la predisposizione di interventi diretti alla prevenzione del danno da comportamenti a rischio per la salute individuale e collettiva.
Particolare attenzione è dedicata, infine, alle esigenze sanitarie di donne e bambini: riguardo alle prime è stabilito che è garantita parità di trattamento con le cittadine italiane, in specie per ciò che concerne l'accesso alle misure di tutela sociale individuate dalla legislazione sui consultori familiari. È prevista, altresì la promozione di servizi sanitari che tengano conto delle differenze culturali.
In ultimo, la legge emiliana prevede l'attivazione di iniziative di sostegno dei sistemi sanitari dei paesi di provenienza, da realizzarsi attraverso lo scambio di esperienze professionali, interventi formativi e borse di studio.

Formazione professionale e inserimento lavorativo (artt. 15 e 16, l.r. n. 5 del 2004)

In tema di formazione professionale è in primo luogo garantita la parità degli immigrati con gli altri cittadini per ciò concerne l'accesso ai servizi formativi. Specifi-

che iniziative di formazione professionale, rivolte agli immigrati, sono organizzate dalla regione e dagli enti locali e sono finalizzate a garantire l'acquisizione di competenze professionali coerenti con i fabbisogni espressi dal locale mercato del lavoro. Ulteriori iniziative formative hanno ad oggetto l'organizzazione delle attività delle associazioni di cittadini immigrati. Lo stabile inserimento lavorativo, oltre che mediante la formazione professionale, è favorito attraverso l'opportuna qualificazione delle rete dei servizi per l'impiego, anche mediante adeguate attività di formazione degli operatori di questi servizi. Infine, regione ed enti locali promuovono lo sviluppo dell'imprenditoria immigrata, anche in forma cooperativa, attraverso attività promozionali ed informative.

Servizi educativi, istruzione e diritto allo studio (artt. 14 e 15, l.r. n. 5 del 2004)

La regione assume il tema dell'integrazione dei bambini stranieri tra gli obiettivi prioritari dei servizi scolatici. A tal fine promuove, in collaborazione con gli enti locali, l'opportuna qualificazione di questi servizi anche attraverso la valorizzazione delle culture d'origine.
Sempre al fine di garantire un adeguato livello di istruzione (per i minori, ma anche per gli adulti), la Giunta regionale promuove corsi per l'alfabetizzazione e il perfezionamento della lingua italiana, per l'apprendimento interculturale e per la conoscenza delle culture d'origine dei cittadini immigrati.
Previsione molto importante, infine, è quella che prevede l'attivazione dell'amministrazione regionale, per quanto di competenza, per il riconoscimento dei titoli di studio acquisti nei paesi d'origine.

Partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale

L'art. 7 della legge n. 5 del 2004 prevede l'istituzione di una Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini immigrati, presieduta dall'assessore regionale competente per materia e composta da 18 rappresentati degli stranieri residenti in regione, da sei rappresentanti delle parti sociali, tre rappresentanti delle autonomie locali, esponenti del terzo settore e rappresentanti di altre amministrazioni (scuola, direzione regionale del lavoro, consigli territoriali per l'immigrazione). Si è già visto che la Consulta è ascoltata ai fini delle determinazione del programma triennale, cioè il principale atto d'indirizzo per la definizione delle politiche migratorie regionali; ulteriori compiti di quest'organo sono stati puntualizzati con la delibera della Giunta regionale n. 224 del 2005, in base alla quale la Consulta svolge attività di supporto alla osservazione del fenomeno migratorio, concorre alla stima dei fabbisogni lavorativi per l'indicazione annuale delle quote di ingresso e ha un più generale compito di proposta e osservazione in ordine alle iniziative e agli interventi regionali in materia di immigrazione. Oltre alla Consulta regionale è promossa l'istituzione di consulte provinciali, municipali e zonali, e più in generale è favorita la rappresentanza degli immigrati nelle istituzioni locali anche mediante, nei casi consentiti dalla legge (*retro*), l'estensione del diritto di voto agli stranieri nelle elezioni amministrative.

Governance territoriale per la gestione delle politiche migratorie

La ripartizione istituzionale dei compiti delle funzioni in materia migratoria è individuata dal Capo II della legge regionale in commento (artt. 3 e seguenti).

In base a queste norme alla regione sono attribuiti compiti di programmazione e coordinamento e valutazione degli interventi. Dei principali strumenti mediante i quali la regione esercita questo ruolo si è già fatta menzione (ad es. l'approvazione del programma triennale o del piano straordinario), ad essi si può aggiungere: l'approvazione del piano regionale contro la discriminazione, la previsione di un potere di direttiva nei confronti delle Asl per la definizione degli interventi di assistenza sanitaria a favore degli immigrati, la possibilità di impartire direttive ai comuni per l'erogazione di contributi finalizzati al rimpatrio delle salme dei cittadini immigrati, l'approvazione dei criteri e delle modalità di finanziamento dei programmi per la protezione, l'assistenza e l'integrazione.

I compiti attribuiti alle province consistono nella definizione ed attuazione dei piani di zona in materia di interventi sociali a favore degli immigrati, procedendo al coordinamento e al monitoraggio dell'attuazione di questi piani; nella predisposizione di azioni dirette a favorire la consultazione, la partecipazione e l'esercizio dei diritti politici degli immigrati e, infine, nella concessione di contributi (secondo i criteri definiti dalla regione) alle associazioni di volontariato, che svolgano attività a favore delle persone immigrate ed iscritte nell'apposito registro regionale.

Quanto ai comuni - oltre alla previsione generale (art. 5, comma 2) in virtù della quale, in attuazione dell'art. 118 Cost., essi attendono allo svolgimento di ogni funzione concernente l'integrazione sociale degli immigrati – la legge regionale emiliana individua i seguenti, specifici compiti: la definizione degli investimenti per l'attuazione dei piani di zona, anche ai fini dell'attuazione delle misure di politica abitativa; la programmazione ed esecuzione di progetti d'integrazione sociale; e infine la predisposizione di misure dirette all'integrazione politico sociale degli immigrati residenti sul territorio comunale, in particolare attraverso l'istituzione di consulte municipali o zonali.

Come si è visto, nella progettazione e gestione delle politiche migratorie sono coinvolte, oltre alle istituzioni locali e in ottemperanza del principio di sussidiarietà orizzontale, anche le associazioni di volontariato, le parti sociali, le rappresentanze degli immigrati, che hanno nella Consulta regionale (e nelle Consulte locali) il principale momento di confronto e coprogetazione delle politiche.

Il contributo del terzo settore, inoltre, è valorizzato sia tramite azioni formative specifiche, sia mediante contributi economici.

4.5 LE NORMATIVE SUCCESSIVE (ABRUZZO, FRIULI VENEZIA GIULIA, LIGURIA)

La legge regionale emiliana, ha fatto da apripista nella revisione della legislazione regionale sull'immigrazione (salvo il caso della legge pugliese che è sì antecedente a quella emiliana, ma costituisce un intervento di riordino *settoriale*).
Alla legge emiliana sono sin qui seguite altre tre leggi regionali di complessivo riordino della materia dell'immigrazione, in ordine cronologico: la l.r. Abruzzo n. 46 del 2004 recante "interventi a sostegno degli stranieri immigrati"; la l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"[87]; la l.r. Liguria n. 7 del 2007 recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati".

Obiettivi e finalità perseguiti mediante l'intervento

Anche per le tre leggi in commento, in sostanziale analogia con la legge emiliana, gli obiettivi fondamentali dell'intervento regionale in materia migratoria sono individuati nella garanzia del principio di eguaglianza, formale e sostanziale, e nella promozione della integrazione sociale dei cittadini immigrati.
Importante è il fatto che tanto la legge ligure (art. 1, comma 4 lett. *g*, l.r. Liguria n. 2007), quanto quella friulana (art. 1, comma 2 lett. *g*, l.r. Friuli n. 5 del 2005) individuino tra i compiti da espletare per raggiungere gli anzidetti obiettivi di fondo quello di garantire parità di condizioni e di opportunità alle donne immigrate.

Destinatari

Nessuna delle tre leggi in questione differisce sostanzialmente dalla legge regionale emiliana: in tutti e tre i casi i destinatari sono individuati nei cittadini non appartenenti all'Unione europea, negli apolidi, nei rifugiati e nei richiedenti asilo.
Tanto la legge ligure quanto quella friulana, inoltre estendono espressamente l'applicabilità delle norme da esse introdotte ai figli e alle figlie dei soggetti menzionati che siano nati in Italia. La legge regionale abruzzese, d'altro canto, aggiunge che i destinatari dell'intervento legislativo hanno diritto di avvalersi dell'attività dei difensori civici. Sempre in Liguria e Friuli, al pari di quanto si è visto per l'Emilia-Romagna, l'applicazione della legge è estesa anche ai cittadini appartenenti a Paesi membri dell'Unione, salva l'applicazione di norme di maggior favore.

Strumenti di gestione delle politiche migratorie regionali e azioni di monitoraggio

In tutti e tre i casi oggetto d'analisi, il principale atto di indirizzo delle politiche migratorie in ambito regionale è costituito dal programma (o piano) regionale trienna-

87 Già citata in apertura con riferimento al giudizio di costituzionalità di cui è stata oggetto.

le, mediante il quale sono individuati gli interventi diretti all'integrazione degli immigrati, le modalità realizzative degli stessi e le risorse da destinarvi.
Obiettivi e contenuti del Piano (o programma, a seconda delle diverse terminologie adottate nei singoli contesti regionali) sono sostanzialmente gli stessi in tutti contesti. La definizione di maggior dettaglio e precisione è probabilmente quella contenuta nella legge approvata in Liguria: "il Piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, di seguito denominato Piano regionale, definisce gli indirizzi relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati e il loro volontario rientro nei rispettivi Paesi di origine. Esso orienta la programmazione regionale nei singoli settori e costituisce riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli Enti locali. Il Piano regionale tiene conto delle indicazioni del Piano Sociale Integrato regionale" (art. 5 comma 1, l.r. Liguria n. 7 del 2007).

Sempre in Liguria si riscontra un dato di rilevante interesse relativo al procedimento di approvazione del programma. Infatti è stabilito che il progetto di piano triennale è predisposto sulla base della proposta formulata dalla Consulta per l'integrazione dei cittadini immigrati (art. 5 comma 3, l.r. Liguria n. 7 del 2007): questa formulazione, se paragonata a quella adottata nelle altre regioni, sembra prefigurare un ruolo molto più incisivo della Consulta in ordine all'approvazione dell'atto più importante di impostazione delle politiche migratorie regionali. Negli altri casi infatti, alla Consulta viene attribuita solo la possibilità di formulare pareri in ordine al Piano, viceversa la legge ligure sembra attribuire all'organo un ruolo più incisivo, facendo partire l'iter di approvazione del piano da un testo definito in questa sede.
Quanto alla valutazione e al monitoraggio delle politiche sia la Liguria che il Friuli hanno seguito (con qualche differenza) la via tracciata dalla regione Emilia attraverso l'istituzione di un osservatorio regionale.

In particolare il Friuli ha istituito lo stesso organo, mentre la regione Liguria ha previsto l'istituzione di una sezione immigrazione all'interno del già esistente osservatorio delle politiche sociali. Quanto alle competenze di questi organi, vi è sostanziale analogia a quanto già considerato in merito all'osservatorio istituito all'art. 3 della l.r. Emilia-Romagna n. 5 del 2004, cui si fa rinvio. Manca, però, in questi ultimi due casi ogni riferimento ai centri temporanei di permanenza.
L'Abruzzo, invece, non ha provveduto alla istituzione di un osservatorio sull'immigrazione.

Ambiti di intervento

Analogamente a quanto fatto per la legge regionale emiliana, si procede alla disamina delle disposizioni delle leggi in commento in ordine alle politiche e alle azioni dirette all'integrazione e all'accesso ai servizi dei cittadini immigrati.

Politiche abitative

Tra le misure di maggior rilevo, che si evincono nei contesti analizzati in tema di politiche abitative – oltre naturalmente all'implementazione delle misure previste dal d.lgs. 286 del 1999 (creazione di centri di prima accoglienza, alloggi sociali, garanzia di parità nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica ecc.) – si riscontra, in primo luogo, analogamente a quanto osservato per la regione Emilia, la creazione di agenzie sociali per la casa, operanti nella rete dei servizi sociali, cui viene attribuito il compito di agevolare l'accesso degli immigrati all'abitazione. Hanno fatto questa scelta organizzativa sia il Friuli (art. 20, comma 5), sia la Liguria (art. 16, comma 3). La regione Friuli, in particolare, prevede l'erogazione di contributi regionali a favore dei comuni per l'attivazione di queste agenzie. L'Abruzzo invece (art. 15, comma 3) ha affidato questo compito agli enti di ambito sociale istituiti ai sensi della legge n. 328 del 2000. La legge abruzzese inoltre prevede l'istituzione di un fondo regionale di garanzia a favore dei proprietari di casa che si rendano disponibili a locare i propri appartamenti agli immigrati. Di rilievo è poi la scelta (fatta sia dal Friuli, che dalla Liguria) di coniugare il soddisfacimento delle esigenze abitative degli immigrati con le politiche di formazione e inserimento lavorativo: in particolare la legge ligure prevede il coinvolgimento delle associazioni datoriali in iniziative dirette ad ampliare l'offerta abitativa a favore dei lavoratori stranieri, mentre la legge friulana prevede la stipula di un accordo di programma tra regione, province e comuni, finalizzato alla individuazione di misure integrate dirette a soddisfare le esigenze abitative degli immigrati in termini coerenti con le loro necessità lavorative o formative.
È infine da segnalare la previsione della legge approvata in Liguria, in virtù della quale nella predisposizione dei criteri di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica si dovrà tener conto anche dei ricongiungimenti familiari.

Assistenza sanitaria

In tema di assistenza sanitaria merita una sottolineatura, per l'innovatività della scelta, l'istituzione, prevista dall'art. 23, comma 5, della legge regionale Friuli n. 5 del 2005, di un osservatorio regionale per la salute dei migranti. Quest'organo, inserito nella direzione regionale competente in materia sanitaria e composto da operatori designati dal servizio sanitario regionale e dagli ambiti socioassitenzali, avrà il compito di fornire informazioni utili alla programmazione delle politiche sociosanitarie regionali. A tal fine l'osservatorio monitora la situazione sociosanitaria e favorisce la diffusione omogenea delle prassi rivelatesi più efficaci. All'osservatorio inoltre sono affidati progetti di informazione sui temi della salute e il coordinamento di interventi formativi degli operatori sanitari diretti a favorire un approccio multiculturale alle esigenze sanitarie degli immigrati.
Anche la regione Liguria (art. 18, commi 7 e 8), pur non avendo istituito un apposito osservatorio, ha previsto, affidandone la competenza alla Giunta, analoghi compiti di monitoraggio, informazione e formazione sanitaria. La legge dell'Abruzzo dal canto suo (art. 9 comma 3) ha introdotto a favore della regione il pote-

re di emanare direttive alle aziende sanitarie e ha stabilito che esse redigano una relazione annuale sulla situazione sanitaria della popolazione immigrata residente in regione e sui livello d'accesso alle prestazioni sanitarie.
Naturalmente, al di là dello specifico aspetto del monitoraggio delle politiche sanitarie, in tutte e tre le regioni in commento è data attuazione, in termini omogenei, alle disposizioni del Testo unico in materia di diritto alla salute, sia attraverso la garanzia dell'accesso ai servizi, in condizioni di parità, per gli stranieri regolarmente soggiornanti, sia tramite l'erogazione delle prestazioni urgenti, essenziali e continuative agli immigrati irregolari. È da aggiungere che tanto la Liguria, quanto il Friuli hanno previsto, oltre ai livelli di assistenza riconosciuti dal Testo unico sull'immigrazione prestazioni di alta specializzazione, finanziate dalla regione, a favore di cittadini stranieri di paesi nei quali non esistono strutture sanitarie in grado di assicurare prestazioni adeguate per la cura di patologie gravi o di paesi che versino in situazioni di crisi politica o economica tale da interrompere il regolare funzionamento dei servizi sanitari.

Formazione professionale e inserimento lavorativo

L'accesso alla formazione professione degli immigrati, in condizioni di parità con i cittadini italiani, è riconosciuto come diritto sia dalla legge del Friuli (art. 25) sia dalla legge della Liguria (art. 21). Oltre al riconoscimento formale del diritto alla fruizione della formazione professionale è assunto l'impegno di attivare percorsi che consentano agli immigrati l'effettiva ed efficace fruizione dell'offerta formativa, sia attraverso la promozione di attività di orientamento ed informazione circa le opportunità esistenti, sia tramite la realizzazione di iniziative formative specificamente dirette ai lavoratori immigrati mirate a facilitarne l'inserimento lavorativo, tra le quali sono contemplate quelle relative alla conoscenza della legislazione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro. Sono inoltre previste attività formative da realizzare nei paesi d'origine.
Anche in merito alle politiche del lavoro è riconosciuta parità di diritti tra immigrati e cittadini italiani, con assunzione dell'impegno alla promozione dello stabile inserimento lavorativo, anche attraverso il sostegno di attività autonome ed imprenditoriali.
Nel senso della parità di diritti in tema di accesso al lavoro, spicca in particolare la previsione dell'art. 27 della legge regionale abruzzese che riconosce agli stranieri regolarmente soggiornanti il diritto di partecipare ai concorsi per l'accesso al pubblico impiego indetti all'interno della regione (salvi i casi in cui la legislazione vigente non preveda espressamente il requisito della cittadinanza italiana).
Altre misure di rilevo in tema di inserimento lavorativo si riscontrano sia nella legge ligure che in quella friulana e sono relative al coinvolgimento delle parti sociali, mediante la stipula si accordi dei quali la regione si fa promotrice, nella progettazione di misure dirette ad assicurare idonee condizioni lavorative per gli immigrati, anche attraverso la creazione di sportelli che svolgano attività di orientamento, sostengo e informazione a favore di questi lavoratori. È altresì prevista l'istituzione

presso i centri per l'impiego di servizi di mediazione culturale e l'attivazione di misure di contrasto del lavoro nero.

4.5 Le normative successive (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Liguria)

Servizi educativi, istruzione e diritto allo studio

La regione Friuli (all'art. 24) e la Liguria (all'art. 20) hanno disciplinato la materia in termini sostanzialmente identici, e in parte assai simili a quanto stabilito in merito dalla legge regionale emiliana (cfr. retro), aggiungendo però, rispetto a quest'ultimo provvedimento, misure di rilevante interesse. Soffermandosi su queste ultime si osserva, che entrambe queste regioni hanno assunto l'impegno, con il concorso delle istituzioni scolastiche e degli enti locali, di realizzare azioni finalizzate al superamento delle difficoltà di inserimento scolastico dei bambini stranieri e di contrasto alla dispersione scolastica. Ulteriore impegno assunto è quello di rimuovere qualsiasi forma di discriminazione all'interno delle scuole e di favorire relazioni positive tra la comunità scolastica e le famiglie di immigrati.
Entrambe le leggi regionali inoltre prevedono la concessione di incentivi alle scuole (anche materne) per la realizzazione di interventi concernenti: la formazione alla cittadinanza e l'apprendimento della lingua italiana, la mediazione linguistica e culturale; la formazione interculturale degli operatori scolastici; lo studio e il perfezionamento delle lingue e delle culture d'origine degli studenti stranieri; la creazione di biblioteche interculturali.
In entrambi i casi inoltre, ai fini del coordinamento degli interventi individuati, è prevista la stipula di protocolli d'intesa con le istituzioni scolastiche ed universitarie operanti in regione. La regione Abruzzo, invece, non ha introdotto una specifica disciplina relativa alla materia scolastica ed educativa, ma ha previsto (art. 11) specifici interventi a favore degli studenti universitari stranieri iscritti presso gli atenei abruzzesi: in particolare saranno concesse borse di studio e saranno sostenuti finanziariamente accordi di cooperazione tra le università abruzzesi e quelle di paesi non appartenenti all'Unione europea, anche al fine di favorire il rientro e l'impiego nel paese d'origine degli studenti stranieri laureatisi in Abruzzo.

Partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale

Anche Abruzzo, Liguria e Friuli, come si è visto per l'Emilia, hanno individuato nella Consulta regionale il principale strumento di rappresentanza e partecipazione della popolazione immigrata nella definizione delle politiche locali. Vuoi per la composizione, vuoi per le competenze della Consulta, non vi sono rilevanti differenze tra le scelte fatte da queste regioni e quelle già osservate a proposito della legge emiliana, salvo quanto già si è detto circa il ruolo di maggior rilevo che la legge regionale ligure parrebbe assegnare a questa assemblea in ordine all'approvazione del programma triennale.
Più interessante quindi è osservare che tutte e tre le leggi in questione, oltre alla Consulta regionale, hanno previsto, quale ulteriore momento di confronto e concertazione, l'indizione di una Conferenza regionale sull'immigrazione. In particolare è la legge ligure che dà maggiore risalto a questo strumento; si legge infatti nell'art. 9 del prov-

vedimento, che "al fine di definire le strategie generali delle politiche migratorie regionali e garantire il coordinamento permanente dei migranti, la regione convoca, almeno ogni tre anni, una Conferenza, quale luogo aperto di confronto e scambio tra tutti i cittadini immigrati e i cittadini italiani […], gli enti pubblici e privati, le organizzazioni del terzo settore, le rappresentanze del mondo economico e sindacale".
La Conferenza affronta, in sessioni plenarie o gruppi di lavoro, temi e argomenti di interesse per la definizione delle linee programmatiche in materia di immigrazione.
Anche Abruzzo e Friuli prevedono la costituzione di una conferenza, senza specificarne, tuttavia le funzioni con lo stesso dettaglio della legge ligure.

Governance territoriale

Su questo piano gli elementi di maggior interesse si riscontrano nella legge friulana e in quella abruzzese (mentre la Liguria ha fatto scelte molto simili a quelle dell'Emilia).
In particolare, l'Abruzzo ha attribuito un ruolo di estremo rilevo agli enti di ambito sociale cui si è già fatto cenno a proposito delle politiche abitative. Gli enti di ambito sociale sono le istituzioni rappresentative degli ambiti territoriali sociali in cui è stato ripartito il territorio regionale abruzzese e hanno la funzione di garantire l'esercizio associato delle funzioni in materia di assistenza sociale. Sono proprio questi enti, infatti, i principali erogatori di prestazioni; ad essi infatti compete, in attuazione delle direttive programmatiche della regione:

- la garanzia per gli stranieri immigrati di poter usufruire, a condizioni di parità con i cittadini italiani, delle prestazioni socio-assistenziali;
- la promozione di iniziative di prima e seconda accoglienza, di centri di servizi per l'informazione e l'orientamento a favore degli immigrati;
- l'istituzione di centri polivalenti provinciali per assicurare l'integrazione sociale degli stranieri immigrati, l'avviamento al lavoro e l'agevolazione al rientro in patria;
- l'assistenza scolastica per le famiglie dei minori stranieri per l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia, per la scuola materna e per la scuola dell'obbligo, anche attraverso esoneri dal pagamento di mense, di rette scolastiche, trasporti, libri;
- il sostegno finanziario agli stranieri immigrati per il reperimento di abitazioni;
- l'utilizzo di mediatori culturali nell'attuazione di interventi a favore degli stranieri immigrati;
- la realizzazione di progetti di protezione sociale nei confronti di persone vittime di situazioni di violenza e di grave sfruttamento.

Coerentemente all'ampiezza del ruolo loro assegnato gli enti di ambito sono ascoltati in sede di redazione del programma triennale.

Anche il Friuli ha seguito la via della creazione di reti territoriali di servizio (art. 21), stabilendo che comuni e province organizzino in forma associata, anche coinvolgendo le associazioni di volontariato accreditate, servizi territoriali che provvedano:

- all'erogazione di attività di informazione sui diritti, doveri e opportunità verso i destinatari della presente legge;
- alla promozione di attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale;
- alla realizzazione di interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in situazioni di bisogno, anche in relazione a richieste di ricongiungimento familiare;
- alla erogazione di servizi di mediazione linguistico-culturale;
- all'organizzazione di attività di assistenza e tutela legale e alla segnalazione delle situazioni di discriminazione di cui all'articolo 13;
- allo svolgimento degli adempimenti istruttori relativi alle istanze di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno.

La regione Friuli sostiene l'attivazione di questi servizi territoriali tramite la previsione di appositi incentivi e qualora, comuni e province non vi provvedano, può affidarne l'attivazione ad associazioni di volontariato[88].

88 Si è visto che questa norma è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale, che però l'ha ritenuta pienamente legittima.

4.6 ATTUAZIONE DEI DISPOSITIVI E RAPPRESENTAZIONE DEGLI OSSERVATORI PRIVILEGIATI: PRIME EVIDENZE DALLE VALUTAZIONI DEGLI ATTORI TERRITORIALI

Dopo la disamina dei provvedimenti normativi di adeguamento al Testo unico del 1998, sembra utile riportare i primi risultati emersi dalla realizzazione di una ricerca qualitativa in corso di realizzazione nelle quattro Regioni che hanno legiferato in materia e che ricadono nel territorio Ob.3 (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Liguria). L'indagine viene condotta per il tramite di focus group territoriali[89] il cui intento è stato far emergere il punto di vista di osservatori privilegiati rispetto al tema delle strategie regionali di integrazione socio-lavorativa dei migranti. Per ciascun incontro regionale sono stati selezionati gruppi qualificati di soggetti istituzionali (in media nove), esperti provenienti dal mondo no-profit, rappresentanti di organizzazioni attive sul fronte dei servizi e ricercatori.

Oltre agli aspetti legati alla programmazione delle politiche sociali, si sono affrontate tematiche legate alla partecipazione degli immigrati alla vita pubblica, alla disponibilità di opportunità relative a diversi profili di welfare (salute, formazione, casa) e alle misure per l'integrazione di pertinenza dei governi locali. Le informazioni che ne sono derivate – pur avendo un valore segnaletico e non una consistenza oggettiva - paiono comunque pertinenti rispetto all'obiettivo di una ricostruzione del quadro istituzionale, ed aiutano a mettere insieme alcune evidenze sulla capacità dei territori di fronteggiare efficacemente le questioni legate all'inserimento dei migranti.

Da questo punto di vista, la prima verifica è quella che riguarda l'effettiva "tenuta" delle norme come cornici capaci di orientare strategicamente le risposte del territorio di riferimento. Emerge qui una prima differenza: in Abruzzo la legge regionale sembrerebbe considerata piuttosto come strumento da utilizzare occasionalmente per la risoluzione di problemi emergenti, mentre nelle altre Regioni la normativa sull'immigrazione è realmente considerata il riferimento-cardine per l'avvio di azioni programmate sul tema.
Anche rispetto ai livelli di implementazione delle leggi la situazione all'interno dei quattro contesti esaminati è piuttosto variegata. Secondo quanto testimoniano gli attori privilegiati in questione, in Liguria il processo di realizzazione è nella fase iniziale, in Emilia-Romagna è abbastanza avanzato mentre in Friuli Venezia Giulia

89 Curati dall'Area *Politiche sociali e pari opportunità* dell'Isfol con la collaborazione di consulenti animatori. I *focus group* di cui si dà conto di seguito hanno avuto luogo nei mesi di giugno e luglio 2008, e più precisamente: a Bologna in data 10 giugno (presso l'Amministrazione Provinciale), a Genova in data 4 luglio (presso la Regione Liguria), a Pescara in data 10 luglio (sede ex Aurum) e a Trieste in data 14 luglio (presso il Comune di Trieste). Si ringraziano qui le istituzioni e le persone che hanno collaborato alla realizzazione degli eventi.

l'attuazione della normativa sta avendo luogo trasformando in modo più strutturato in sistemi stabili a titolarità pubblica interventi presenti da tempo sul territorio e nati per fronteggiare situazioni in emergenza: questo ha determinato una diminuzione dei progetti sporadici ed un aumento dell'offerta di servizi avente carattere istituzionale.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

In Abruzzo, invece, l'attuazione della legge sull'immigrazione viene apparentemente condizionata – fino ad essere rallentata – dalle caratteristiche della comunità di riferimento. Non sembra estranea a questo scenario la valutazione generale per cui in questo territorio non emergerebbero profili di enorme criticità per l'integrazione dei migranti. In Abruzzo la partecipazione alla vita pubblica viene garantita dalle associazioni degli immigrati ampiamente diffuse su tutto il territorio; non è presente un livello di conflittualità elevato tra gli immigrati e la popolazione autoctona, e tale situazione viene nel giudizio comune dei testimoni locali legata alla storia della regione stessa, da sempre terra di migrazioni.

È interessante sottolineare comunque che gli elementi di complessità riferiti alla non facile attuazione dei dispositivi in esame vengono ricondotti dai partecipanti ai *focus group* a due fattori fondamentali:

– insufficiente autonomia delle Regioni derivante dal fatto che le competenze sull'immigrazione si concentrano soprattutto a livello nazionale: tale situazione rende difficile una completa attuazione in tempi brevi delle norme perché coinvolge competenze diverse;
– trasversalità delle leggi regionali: investono tutti gli ambiti della vita dei cittadini stranieri (sanità, servizi sociali, casa, etc….) rendendo, quindi, complessa la gestione del fenomeno[90].

Analizzando più in dettaglio il profilo di alcuni strumenti di gestione previsti dalle norme si colgono elementi di ulteriore interesse. Un primo richiamo concerne le Consulte regionali. In Emilia Romagna si manifesta una realtà che viene pienamente coinvolta nelle decisioni regionali, con un forte lavoro di rete tra Regione e province. Qui[91] la Consulta, istituita nel 2005, è ritenuta l'organo per eccellenza di partecipazione alla vita pubblica.

In Liguria la Consulta, che lavora dal novembre 2007, è stata valorizzata come luogo che consente sia l'interazione tra gli attori che la condivisione strategica. Pur tuttavia si è trovata a lavorare spesso con problemi che riguardano soprattut-

90 In ambiti specifici, naturalmente questi giudizi si caricano di ulteriori riferimenti, come ad esempio nel caso di una valutazione emersa nel *focus* friulano, rispetto a cui alcune difficoltà deriverebbero dalla presenza nella legge di "tratti ideologici" poco traducibili in termini reali (un richiamo è all'accesso ai concorsi per il pubblico impiego da parte di immigrati).

91 In questo territorio sono presenti numerosissime associazioni di immigrati.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

to una sfera di vita degli immigrati relativa solo all'integrazione sociale. È anche emersa la difficoltà di individuare e selezionare rappresentanti per gli immigrati: viene segnalata una forte conflittualità tra le associazioni di migranti con conseguente difficoltà nell'individuare figure rappresentative[92].
In Friuli[93], invece, la Consulta, istituita da maggio 2006, è stata coinvolta nella gestione di situazioni conflittuali sul territorio (come il supporto ai sindaci) anche se durante la discussione è emersa una difficoltà legata ai gap informativi tra l'organo e le istanze territoriali.

In Abruzzo per problemi burocratico-amministrativi la Consulta, intesa anche qui come luogo di raccordo tra i vari soggetti (istituzionali e non) presenti sul territorio, è stata sciolta e quindi non è stato possibile affrontare il tema durante la discussione.
Quanto ai programmi pluriennali contemplati dalle leggi, in Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo sono stati approvati piani triennali che vengono aggiornati attraverso il lavoro di gruppi intersettoriali. Per la costruzione dei documenti delle prime due Regioni è emerso un forte coinvolgimento delle consulte regionali sull'immigrazione e un tentativo di integrazione con altre leggi regionali (ad esempio in Friuli con la legge sui servizi sociali). In Abruzzo, invece, alla data della promulgazione dell'atto non è stato possibile richiedere il parere della Consulta regionale per l'immigrazione in quanto la stessa, che doveva essere costituita entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, non aveva ancora definito il procedimento amministrativo per la designazione e la nomina dei suoi componenti.
In Liguria, infine, il piano triennale è ancora in fase di costruzione e prevede il coinvolgimento di gruppi di lavoro costituitisi ad hoc rispetto ai temi della mediazione interculturale, dell'intercultura intesa anche come formazione e delle tematiche legate alla scuola.

A supporto dei processi di programmazione si rileva la disponibilità di strumenti di analisi ed indagine sui fenomeni territoriali: in particolare l'Osservatorio sull'immigrazione viene valorizzato in Friuli Venezia Giulia ed in Emilia Romagna. In quest'ultimo contesto viene rilevato un ottimo funzionamento, corredato da valutazioni di eccellenza: la Regione, infatti, svolge, insieme ai nove osservatori provinciali promossi dalle rispettive Amministrazioni, un'attenta lettura dei cambiamenti migratori che avvengono nel territorio.
In Friuli Venezia Giulia viene evidenziato il lavoro dell'Osservatorio soprattutto per gli aspetti di ricerca teorica e di monitoraggio degli interventi.

92 Infatti in Liguria non esiste un albo delle associazioni di immigrati.
93 In merito alla partecipazione alla vita pubblica, si è potuto rilevare in questa Regione un notevole incremento di associazioni che dall'emanazione della legge sono passate da 4 a 60, ma a tale aumento non è corrisposto una crescita degli spazi per l'aggregazione.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

Passando ad analizzare le informazioni relative agli ambiti di intervento delle politiche regionali in materia, quelli considerati strategici sono prioritariamente riferibili ai seguenti *items*: istruzione e formazione, integrazione interculturale, lotta alla discriminazione, casa, minori stranieri non accompagnati, mediazione culturale, seconde generazioni. Tali ambiti assumono rilevanza diversa a seconda del contesto territoriale[94] esaminato. In Liguria emerge in maniera preponderante l'ambito della mediazione culturale (per es. è presente un mediatore culturale all'intero di ogni Centro per l'Impiego); in Friuli l'ambito dei minori stranieri non accompagnati; in Emilia Romagna quello dell'integrazione interculturale; in Abruzzo, infine, la formazione e l'istruzione in generale.
Tutti i contesti hanno mostrato una particolare sensibilità rispetto al tema della casa. In Liguria è stata predisposta una legge per il *social housing*, ma ancora non è stata approvata. Inoltre dal *focus group* è emersa una resistenza culturale dei cittadini a rendere disponibili abitazioni da affittare agli immigrati: fenomeno questo molto evidente a Genova, dove da un lato emerge il dato dello svuotamento della città (per cui vi sono molti appartamenti vuoti), dall'altro la difficoltà degli immigrati a trovare casa.

Anche in Friuli esistono strumenti di sostegno per gli immigrati quali i bandi Ater e i contributi per la casa. In Emilia-Romagna il sistema universalistico che si trova alla base della legge, sembra privilegiare gli immigrati nell'accesso all'edilizia popolare; e questo, non senza accenti critici, viene visto dalla popolazione autoctona come un "sistema di favore per gli immigrati".

In Abruzzo, infine, la casa non rappresenterebbe in alcun modo un problema emergenziale, e peraltro alcune associazioni di immigrati ne incentivano l'acquisto per favorire la sicurezza sociale ed economica dell'immigrato stesso.
Un altro tema fortemente presente all'interno dei quattro *focus group* è rappresentato dalla formazione, intesa sia come leva per la qualificazione professionale degli immigrati sia come fabbisogno degli operatori. In Friuli Venezia Giulia l'apprendimento della lingua italiana è esplicitamente considerata un problema per l'integrazione: i corsi di formazione linguistica sono ritenuti pochi e insufficienti. In Emilia Romagna si è evidenziato il problema della formazione tecnica, in quanto si vuole fornire agli immigrati una formazione specifica quando ancora non possiedono una sufficiente conoscenza della lingua italiana. Questo crea, quindi, una incongruenza dei progetti formativi rispetto all'incontro tra la domanda degli immigrati e l'offerta dei servizi.

---

94 Certo vi sono anche altre questioni nell'agenda: per esempio il tema dell'assistenza sanitaria è stato affrontato in tutti e quattro i gruppi di lavoro, anche se sono emerse poche azioni che distinguono le diverse Regioni tra di loro. Tratti distintivi di tale politica sono emersi in Abruzzo e in Friuli Venezia Giulia. Mentre risulta che a Pescara è stato creato uno dei primi centri di assistenza sanitaria rivolta agli immigrati, nel *focus* dell'altra regione si è posto l'accento sui malati psichici (tema questo che si ricollega in particolare alla storia del contesto triestino): le istituzioni pubbliche e del privato non *profit* sono impegnate nell'accoglienza e nell'integrazione di questi malati.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

In Abruzzo accanto al tema della formazione intesa come trasferimento di competenze linguistiche e tecniche agli immigrati è emerso anche il problema di come insegnare la lingua di origine del proprio paese agli immigrati di seconda generazione. Tale problema è stato evidenziato anche in Emilia Romagna, al fine di evitare problemi di disadattamento ai giovani nei paesi di origine dei genitori.
Rispetto, invece, alla formazione degli operatori è stato messo in evidenza che spesso gli immigrati si confrontano con soggetti poco preparati a rispondere alle loro richieste. In particolare in Abruzzo la questione delle competenze degli operatori è emersa come nodo critico, in quanto non solo non è adeguata alle esigenze degli immigrati ma non contribuisce a modificare in positivo la situazione degli stessi[95].
Direttamente connesso a questo tema è quello riferito all'inserimento lavorativo. Dagli incontri realizzati è stato sottolineato come le leggi regionali in tema di immigrazione non abbiano inciso sui temi legati al lavoro, anche perché si risente in maniera preponderante dell'influenza della normativa nazionale. Complessivamente nelle quattro Regioni è emerso:

- una presenza di lavoro sommerso soprattutto per coloro che hanno perso il posto di lavoro e hanno sei mesi di tempo per rinnovare il permesso di soggiorno;
- la poca sicurezza sul luogo di lavoro e un alto tasso di infortuni;
- l'esigenza di una maggiore sensibilizzazione dei datori di lavoro;
- l'esigenza di una politica di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare per le donne immigrate.

In Abruzzo, inoltre, persiste la contraddizione tra le imprese richiedenti ulteriore forze di lavoro extracomunitarie e una cultura amministrativa non ancora compiutamente orientata alla piena "costruzione" degli strumenti di sostegno all'integrazione socio-lavorativa.
Un dato evidenziato dalla discussione condotta in Liguria e in Abruzzo è quello dell'autoimprenditorialità degli immigrati. In Abruzzo, in particolare, vengono erogate da alcune associazioni di categoria delle risorse finanziarie a fondo perduto per incentivare l'autoimprenditorialità degli immigrati.

Il problema del coordinamento tra livelli e responsabilità di governo è emerso in tutte e quattro le Regioni e viene percepito a tutti i livelli. Risulterebbe infatti insoddisfacente il coordinamento della Regione con le Province e i Comuni rispetto alla realizzazione di quanto previsto dalla programmazione.
In Emilia Romagna gli attori coinvolti nel *focus* segnalano che il lavoro di rete che

95 Un tema trasversale a tutti i *focus group* è quello della mediazione culturale. Il mediatore culturale si è rivelata una figura professionale fondamentale nella gestione dei rapporti tra gli immigrati e il contesto territoriale, e nel raccordo tra le associazioni di immigrati e le diverse istituzioni.

coinvolge le Regione, la Provincia e le associazioni presenti sul territorio a volte trova degli ostacoli nei Comuni. Infatti solo laddove sono presenti operatori sensibili e attenti a tale tematica la rete procede e si realizzano azioni di integrazione con il pieno coinvolgimento dell'ente locale.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

In Friuli Venezia Giulia e in Liguria la complessità e la varietà dei settori individuati dalle leggi avrebbe richiesto sin dal momento della scrittura della norma un coordinamento più strutturato tra diversi assessorati e direzioni della Regione; questo, però, è avvenuto soprattutto per alcuni settori come sanità e servizi sociali, ma poco per altri come lavoro e politiche abitative. Quest'ultimo aspetto viene evidenziato soprattutto in Friuli Venezia Giulia, regione in cui è stato sottolineato il fatto che si stanno duplicando strutture simili: oltre alla Consulta regionale, stanno nascendo Consulte provinciali e comunali. Tale situazione, secondo alcuni partecipanti al focus sarà un ulteriore elemento di complicazione in quanto renderà complessa ogni forma di coordinamento.

In Abruzzo il problema di coordinamento emerge rispetto alla duplicazione dei progetti e quindi delle attività. Inoltre, a livello amministrativo i soggetti pubblici decidono spesso senza il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati; si è rilevata anche una relativa mancanza di sinergia tra servizi pubblici e attori privati. In Liguria, invece, viene evidenziato in termini positivi un lavoro di rete per le problematiche legate all'immigrazione tra istituzioni pubbliche e privato *no profit*, che è iniziato precedentemente all'emanazione della normativa in vigore.

In conclusione, si può affermare che rispetto ai diversi contesti territoriali le normative di settore prima analizzate sono servite certamente per avviare la trasformazione in politiche strutturate di tutti gli interventi che precedentemenete avevano carattere occasionale, soprattutto legato alle emergenze. Il che, come è intuibile, non si traduce immediatamente in una capacità strategica di efficace *governance* dei sistemi territoriali di riferimento e di efficiente finalizzazione delle risorse,[96] ma verosimilmente consente di meglio approssimare entrambi gli obiettivi.

Dai *focus group* realizzati emerge inoltre un aspetto critico che accomuna i quattro contesti, e si riferisce alla mancanza di comunicazione degli interventi (da parte dei soggetti pubblici e non) verso gli immigrati. È emerso che la poca comuni-

96 Quanto all'utilizzo delle dotazioni finanziarie, sono state messe in evidenza nella quattro situazioni indicazioni di relativa eterogeneità: mentre in Emilia Romagna la destinazione principale è rappresentata dai servizi ed in Liguria ingenti quantitativi sono destinati alle attività di mediazione culturale, più di tre quarti delle risorse friulane sembrano assorbite dal finanziamento di programmi relativi al mondo della scuola. Infine in Abruzzo si evidenzia un'erogazione dei fondi non organizzata troppo sistematicamente ma distribuita su tutti gli ambiti di intervento e condizionata dalle necessità di volta in volta emergenti.

4.6 Attuazione dei dispositivi e rappresentazione degli osservatori privilegiati: prime evidenze dalle valutazioni degli attori territoriali

cazione in merito ai servizi che il territorio di riferimento offre non contribuisce a ridurre il divario tra la società ospitante e gli immigrati. In particolare in Abruzzo viene evidenziato il fatto che spesso gli immigrati ricevono notizie contrastanti tra di loro, e quindi faticano a raccogliere le informazioni necessarie per risolvere i propri problemi. In Liguria, invece, sono carenti forme di pubblicizzazione dei servizi che gli enti pubblici e le associazioni no profit presenti sul territorio forniscono. In Friuli Venezia Giulia si sta affrontando il problema della diffusione delle informazioni non solo tra gli immigrati ma anche tra gli italiani con l'istituzione, all'interno di alcune scuole, di sportelli informativi, che sono gestiti direttamente dai genitori dei ragazzi immigrati.

capitolo 5

OPPORTUNITÀ PER L'INTEGRAZIONE: APPROFONDIMENTI SUI SISTEMI DI OFFERTA

5.1 INIZIATIVE PER I MIGRANTI COFINANZIATE DAL FSE. UNA LETTURA DI AVVISI E BANDI RELATIVI ALLA MISURA B1 DEI POR 2000-2006

In questa sezione del testo viene messo sotto osservazione uno specifico esito della programmazione pubblica sostenuta da risorse comunitarie: si tratta di quanto previsto per il ciclo dei Fondi Strutturali 2000/06 segnatamente per l'ambito Ob. 3 con il sostegno del Fondo Sociale Europeo[97].

L'Obiettivo 3 dei Fondi strutturali interviene finanziariamente per sostenere l'adeguamento e la modernizzazione delle politiche e dei sistemi di educazione, di formazione e occupazione e fornisce un quadro di riferimento per tutte le attività di sviluppo delle risorse umane nell'ambito dei Fondi Strutturali. La programmazione degli interventi finalizzati al conseguimento dell'Obiettivo 3 in Italia è contenuta nel Quadro Comunitario di Sostegno per l'Ob. 3 del 2000-2006 (QCS). La programmazione 2000-2006 per l'Obiettivo 3, caratterizzata dalla maggiore enfasi riservata all'aspetto regionale e decentrato rispetto alle programmazioni precedenti, prevede che il Programma Operativo Nazionale comprenda le azioni nazionali di sostegno ai sistemi formativi e del lavoro ed il loro processo di integrazione, e che rientrino, invece, nell'ambito dei singoli POR le azioni mirate allo sviluppo delle risorse umane.

Con il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, è stato dato particolare rilievo al perseguimento dell'inclusione sociale ed alla riduzione del disagio, ritenuti aspetti integranti del processo di crescita economica. In tal senso, l'Asse B del QCS Ob.3 2000-2006 è finalizzato a garantire azioni specifiche mirate al soddisfacimento di bisogni di inserimento lavorativo dei soggetti svantag-

97 Il Fondo Sociale Europeo, come noto, promuove l'inserimento professionale dei disoccupati e dei gruppi svantaggiati, fornendo particolare sostegno alla formazione ed agli incentivi per la creazione di posti di lavoro.

giati e, al suo interno, *la Misura B.1 "Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati"* è specificamente dedicata all'inclusione sociale e alle problematiche dello svantaggio.

Le finalità della Misura perseguibili tramite le attività classificate nel prospetto n. 8 sono:

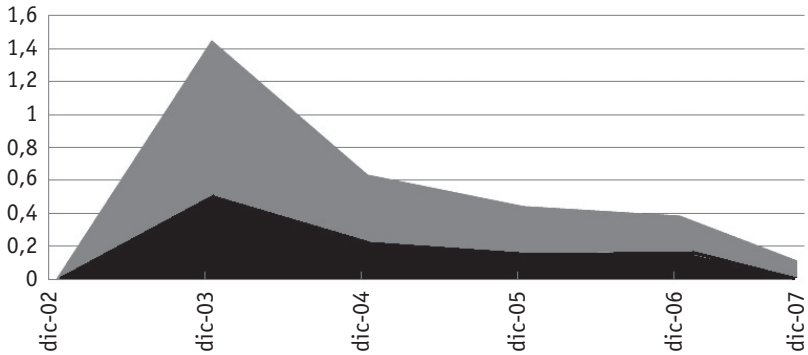
– realizzare percorsi di sostegno per garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro mediante l'accesso a misure di politica attiva;
– sostenere specifici progetti integrati di inserimento o reinserimento, in particolare verso target di utenza e contesti territoriali o sociali ad elevato disagio sociale (ad es. detenuti, nomadi, portatori di handicap gravi, ecc.);
– sviluppare misure di accompagnamento e un'offerta di servizi in grado di assicurare condizioni di contesto (sociale, territoriale, aziendale) favorevoli all'inclusione sociale.

Prospetto 8
Attività realizzabili nell'ambito della Misura B1

AIUTI ALLE PERSONE
Alfabetizzazione funzionale, informazione, preformazione, bilancio di competenze, orientamento, consulenza personalizzata, formazione, aiuti all'occupazione e alla creazione d'impresa
ASSISTENZA A STRUTTURE E SISTEMI
Ricerche e indagini
Orientamento, consulenza e perfezionamento degli operatori del settore, degli insegnanti e dei formatori, dei datori di lavoro, dei tutor aziendali
Formazione agli operatori delle cooperative e delle imprese sociali per migliorare le opportunità e la qualità dell'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati
Misure necessarie a favorire l'accesso e la fruizione dei servizi da parte di soggetti non completamente autonomi
MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO
Animazione territoriale, sensibilizzazione, informazione e promozione rivolte al contesto sociale, aziendale, scolastico e formativo
Misure di carattere sociopedagogico
Misure di sostegno all'innovazione tecnologica e di supporto logistico per facilitare l'accesso ai servizi, alle attrezzature informatiche e al lavoro
Misure di sostegno, infrastrutture e servizi per consentire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro e nelle attività di formazione
Sostegno alle imprese per l'adattamento delle tecnologie finalizzate all'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati
Informazione e pubblicizzazione delle azioni

Di seguito verrà presentata una serie di informazioni relative ad avvisi e bandi che questa Misura ha sostenuto e che riguardano il target immigrati, ma al fine di inquadrare i volumi rispetto ai quali la ricognizione dei bandi fa riferimento, si riportano alcune tabelle e grafici riguardo allo stato di attuazione finanziaria della Misura B1

nell'ambito della programmazione FSE 2000-2006 dell'Obiettivo 3[98]. Il grado di realizzazione delle attività, tramite il rapporto tra quanto è stato finanziato e realizzato rispetto a quanto era stato programmato, e la ripartizione delle risorse su base regionale sono indicativi delle possibili concentrazioni di bandi emessi in specifiche annualità e/o da alcune regioni.
L'andamento del trend delle variabili finanziarie (dal 2002 al 2007) conferma che nelle annualità 2003 e 2004 vi è stato il maggiore sviluppo ad incremento costante degli impegni ed un visibile avvicinamento della curva dei pagamenti a quella degli impegni a partire dal 2005, così come dimostra la figura sotto riportata.



	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07
pagamenti		94%	41%	28%	22%	10%
impegni		51%	23%	16%	17%	2%

Figura 8
Incremento percentuale su base annua degli impegni e dei pagamenti della Misura B1 del QCS Ob. 3 (periodo dic. 2002 - sett. 2007)

Fonte: nostre elaborazioni su dati della RGS –Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il livello di attuazione complessivo della Misura B1 del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 3, al 30 settembre 2007, mostra livelli di impegno e di spesa che si attestano rispettivamente al 101,66% e al 86.01% del costo del programmato. L'Asse B, comprendente esclusivamente la Misura B1, ha registrato la migliore performance tra gli assi. La tabella n. 15 dimostra come tale risultato sia dovuto anche ad un buon avvio e ad una costante crescita dell'attuazione.

98 Si precisa che i dati aggregati a livello di intera Misura B1 – Ob. 3 si riferiscono al QCS, comprendendo quindi sia le regioni e province autonome (POR) sia il Ministero del Lavoro (PON). Si precisa comunque che le risorse assegnate alla Misura B1 del PON rappresentano solo il 2% della dotazione totale della Misura a livello di QCS Ob. 3.

Tabella 15
Stato di attuazione finanziaria della Misura B1 del QCS Obiettivo 3

(periodo dicembre 2002 - settembre 2007)						
Anno	Programmato totale	Impegni	Pagamenti	%	%	%
	A	B	C	B/A	C/A	C/B
dic-02	487.056.632	221.772.899	103.016.124	45,53%	21,15%	46,45%
dic-03	487.056.632	335.135.436	200.115.605	68,81%	41,09%	59,71%
dic-04	559.720.798	412.925.870	281.593.573	73,77%	50,31%	68,19%
dic-05	559.720.798	480.993.613	361.445.498	85,93%	64,58%	75,15%
dic-06	559.720.798	563.910.308	440.494.521	100,75%	78,70%	78,11%
set-07	564.263.170	573.630.285	485.334.988	101,66%	86,01%	84,61%

Fonte: nostre elaborazioni su dati della RGS –Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le maggiori risorse della Misura B1 dell'Ob. 3 sono state assegnate alle Regioni Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna.
Al 30 giugno 2007 le Regioni/PA che hanno registrato migliori risultati in termini di avanzamento finanziario sono state quelle con le minori dotazioni programmate (Trento, Bolzano, la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia). Sicuramente va evidenziata la performance di attuazione della Regione Lombardia che ha effettuato tutti i pagamenti per le risorse impegnate, come si evince dalla tabella n. 16. Sempre alla data di giugno 2007, molte sono state le regioni che sono riuscite ad impegnare maggiori risorse rispetto al programmato.

Tabella 16
Stato di attuazione della Misura B1 nelle Regioni Obiettivo 3 (dati al 30-06-2007)

Regione	Programmato totale	Impegni	Pagamenti	%	%	%
	A	B	C	B/A	C/A	C/B
Abruzzo	27.710.502	20.860.837	15.689.960	75,28%	56,62%	75,21%
Bolzano	16.950.548	19.795.002	15.159.741	116,78%	89,44%	76,58%
Emilia Romagna	115.887.258	122.798.387	101.613.888	105,96%	87,68%	82,75%
Friuli Venezia G.	19.721.134	21.182.286	19.250.605	107,41%	97,61%	90,88%
Lazio	43.888.649	36.642.524	31.743.775	83,49%	72,33%	86,63%
Liguria	13.481.064	13.549.095	10.699.960	100,50%	79,37%	78,97%
Lombardia	95.000.000	91.137.826	91.409.367	95,93%	96,22%	100,30%
Marche	14.544.289	12.772.875	10.297.016	87,82%	70,80%	80,62%
Piemonte	77.869.031	82.299.062	66.046.639	105,69%	84,82%	80,25%
Toscana	40.787.003	40.896.140	28.053.463	100,27%	68,78%	68,60%
Trento	22.171.869	33.686.069	27.582.442	151,93%	124,40%	81,88%
Umbria	8.993.956	8.696.851	6.804.894	96,70%	75,66%	78,25%
Val d'Aosta	5.923.553	9.214.707	6.050.846	155,56%	102,15%	65,67%
Veneto	43.830.395	43.146.602	31.482.364	98,44%	71,83%	72,97%
TOTALE	**546.759.251**	**556.678.261**	**461.884.961**	**101,81%**	**84,48%**	**82,97%**

Fonte: nostre elaborazioni su dati della RGS –Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tanto premesso, la ricognizione effettuata ha comportato la raccolta e classificazione dei bandi/avvisi i cui destinatari delle azioni previste sono solo (o anche) gli immigrati e le nuove povertà, per un totale di 74 bandi di 12 Regioni dell'Ob.3, dei quali il 24% emanati a livello regionale e il 76% a livello provinciale.
Si precisa che i dati sotto riportati possono intendersi più che indicativi dell'universo esaminato. È infatti più che plausibile, alla luce degli incroci delle informazioni raccolte, che gli stessi rappresentino uno scenario che si avvicina molto alla realtà attuativa dei bandi/avvisi emessi a livello regionale nel corso della programmazione 2000-2006.
Come riportato nella tabella n. 17, i bandi/avvisi oggetto di analisi della presente ricerca corrispondono mediamente al 15% del totale delle risorse programmate per l'intera Misura B1. Si noti che sono stati esclusi quelli attivati attraverso lo strumento della Sovvenzione Globale. Questa restrizione del campo di analisi conferisce un valore notevolmente maggiore alla percentuale di cui sopra. Per molte regioni (es. Abruzzo, Friuli, Valle d'Aosta) si può affermare che i bandi/avvisi presi in esame sono quasi la totalità di quelli emessi nel corso della vecchia programmazione per gli immigrati e le nuove povertà[99].

Tabella 17
Incidenza % delle risorse del campione di bandi sulla Misura B1

Regione	Programmato totale	Risorse bandi esaminati	%
	A	B	B/A
Abruzzo	27.710.502	4.204.704	15%
Bolzano	16.950.548	1.900.000	11%
Emilia R.	115.887.258	16.360.171	14%
Friuli V.Giulia	19.721.134	8.050.000	41%
Lazio	43.888.649	12.603.252	29%
Liguria *	13.481.064	ND	
Lombardia	95.000.000	10.000.000	11%
Marche	14.544.289	173.627	1%
Piemonte	77.869.031	7.274.195	9%
Toscana	40.787.003	3.269.440	8%
Trento*	22.171.869	ND	
Umbria	8.993.956	783.850	9%
Valle d'Aosta	5.923.553	3.101.519	52%
Veneto	43.830.395	7.006.000	16%
TOTALE	**546.759.251**	**74.726.759,08**	**(media) 15%**

** Non si sono recuperati bandi.*

99 La mancanza di informazioni per alcune Regioni non corrisponde necessariamente ad una reale inesistenza di bandi per la Misura B.1 relativi al ciclo di programmazione 2000-2006. Inoltre, al fine di ovviare ad alcune lacune, si è fatto ricorso ad altri documenti ufficiali di pianificazione della Misura.

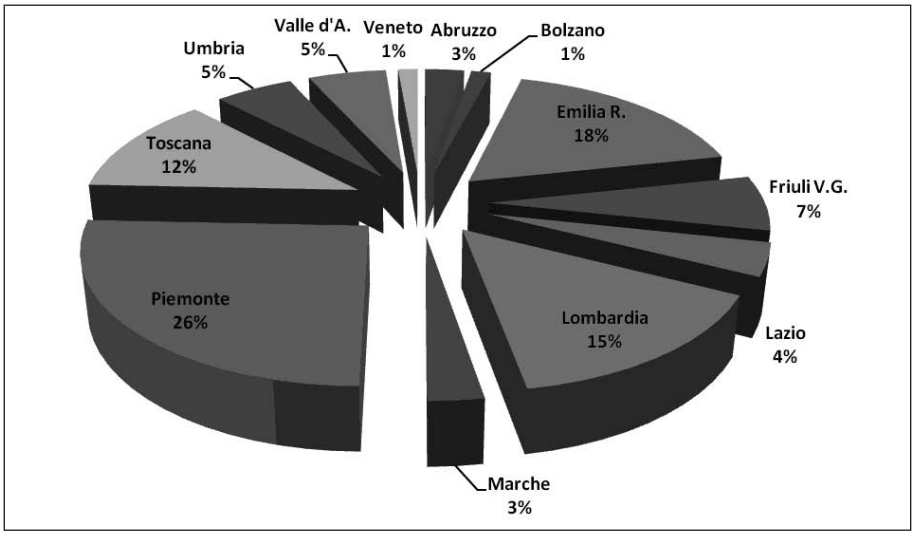
5.1 Iniziative per i migranti cofinanziate dal FSE. Una lettura di avvisi e bandi relativi alla Misura B1 dei POR 2000-2006

Dall'esame congiunto dei dati disponibili, dell'insieme di bandi/avvisi raccolti ed emessi nell'ambito della Misura B1, dei rapporti di esecuzione e dalle informazioni acquisite da alcuni referenti regionali è stato possibile constatare che:

a) la maggior parte delle risorse disponibili per la Misura B.1 sono allocate attraverso Organismi Intermediari nell'ambito di Sovvenzioni Globali;
b) pochissimi sono i bandi i cui destinatari esclusivi degli interventi siano solo Immigrati e Nuove Povertà;
c) solo pochi bandi di cui al precedente punto b) sono rimasti in gestione diretta delle Regioni, anche per effetto delle deleghe alle province;
d) la quasi totalità degli interventi ammissibili prevedeva azioni formative e/o di alfabetizzazione funzionale/linguistica finalizzate all'inserimento lavorativo dei beneficiari; pertanto, nessuna Regione sembra essere stata in grado di prevedere misure innovative e specifiche per contrastare gli altri elementi caratterizzanti il complesso fenomeno delle Nuove Povertà.

La distribuzione del numero dei bandi reperiti per regione è evidenziata nella figura n. 9. Si può evincere come la maggior parte dei bandi osservati riguarda Piemonte (26%), Emilia Romagna (16%), Lombardia (15%) e Toscana (12%). Il Piemonte sembrerebbe aver registrato la migliore performance in termini di numero di bandi emessi (in valore assoluto, 19).

Figura 9
Distribuzione percentuale di Bandi/Avvisi per regione



Il valore medio dei bandi e avvisi esaminati è di circa 1.732.607 Euro. La maggioranza delle regioni si attesta al di sotto di tale valore medio, che viene superato in progressione crescente solo da Provincia Autonoma di Bolzano, Abruzzo, Lazio e Veneto. Si registra un maggior valore delle dotazioni finanziarie concentrati nelle annualità 2002 e 2006, a conferma del fatto che spesso le scelte operative delle regioni sono finalizzate a ridurre i rischi di disimpegno. Il valore medio dei bandi/av-

visi emessi in questi due anni è, ovviamente, il più alto (euro 3.863.358 nel 2002 ed euro 1.257.431 nel 2006). La tipologia di emissione più diffusa è quella di bandi multimisura (in termini assoluti sono 52 tra quelli reperiti) per un totale di risorse pari a Euro 48.527.771; i bandi monomisura (22) ammontano a un totale pari a 26.199.048 Euro[100].
La durata massima dei progetti prevista dai bandi è in media di circa 13 mesi anche se è da registrare che il 77% dei bandi non presentava indicazioni esplicite sulla durata massima dei progetti.
Con riferimento ai target specifici si consideri che tre quarti del campione non distinguono tra le diverse caratteristiche persone (e/o gruppi) socialmente svantaggiate e a rischio di marginalità sociale. I bandi riferiti esclusivamente ai migranti sono solo l'8% del totale, secondo la seguente ripartizione per ente appaltante:
– 3 a livello provinciale (2 per Provincia di Terni e 1 per provincia di Ferrara);
– 3 a livello regionale (2 per il Lazio e 1 per le Marche).

Venendo ad approfondire alcuni requisiti circa l'ammissibilità dei "beneficiari immigrati", è interessante rilevare che solo 8 bandi richiedevano espressamente la certificazione riferita al rispetto del contesto di legalità (attraverso il regolare permesso di soggiorno), e 9 ne richiedevano la residenza nella regione appaltante.

Rispetto alle tipologie di soggetti attuatori, si mette in luce una netta concentrazione verso Agenzie formative ed Enti pubblici, complessivamente superiore alla metà dei casi. Questo dato conferma l'ipotesi che le maggiori azioni ammesse dai bandi sono proprio attività di formazione[101]. Con riferimento alle tipologie di azioni formative previste le più frequenti sono, in ordine:
– IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore);
– formazione post-obbligo formativo;
– formazione finalizzata al reinserimento lavorativo;
– formazione nell'abito dei contratti dell'apprendistato post-obbligo formativo.

Con riferimento alla tipologia di azioni previste nei bandi, si registra una sostanziale predilezione di tutte le Regioni verso gli aiuti alle persone (92%), cui seguono con largo distacco le misura di accompagnamento (27%) e gli aiuti all'occupazione ed alla creazione di impresa (23%).
Attraverso la lettura congiunta dei dati sugli aiuti alle persone e quelli sulla scarsa presenza di bandi che prevedano assistenza a strutture e sistemi (appena il 19%) è possibile concludere che il ciclo di programmazione 2000-2006 ha registrato

100 Notevoli differenze rispetto alla consistenza finanziaria si riscontrano andando a disaggregare il dato tra queste tipologie. Il valore medio assegnato per la Misura B.1 dai bandi multimisura (933.226 Euro) corrisponde infatti ad oltre la metà del valore medio assegnato dai bandi monomisura (1.190.865 Euro).

101 La quasi totalità dei bandi individuava come requisito indispensabile l'aver ottenuto accreditamento formativo regionale specifico per l'attività.

sostanzialmente un approccio omogeneo indirizzato quasi esclusivamente verso interventi formativi, di alfabetizzazione funzionale e linguistica, nonché di formazione specializzata per particolari settori occupazionali.
Con riferimento al collegamento con altre politiche ordinarie, circa il 40% di bandi si richiamavano espressamente alle altre politiche sociali e circa il 10% dei bandi a quelle formative. Si ritiene evidenziare, in tale contesto, che molti bandi hanno richiamato il coordinamento e la complementarietà delle azioni con i Programmi Horizon, Integra ed Equal, nonché il collegamento con il sistema integrato degli interventi e dei servizi previsto nei piani di zona che si occupa della accoglienza e delle politiche di integrazione inter-culturale[102].
Inoltre, vale la pena ricordare a complemento di tale dato che oltre un quarto dei bandi ha richiesto il coinvolgimento delle istituzioni socio-assistenziali territoriali, tra le quali in particolare erano previsti i centri per l'impiego (in un terzo del campione).
Complessivamente non sono molti i bandi che richiedono esplicitamente la creazione di un partenariato per partecipare al bando. Da notare che in alcuni casi vi è stata richiesta esplicita anche di forme partenariali con i sindacati.

La maggior parte dei bandi non indica esplicitamente i settori di riferimento. Tuttavia, in alcuni casi i bandi hanno invece specificato, molto approfonditamente le tipologie di figure professionali da creare/formare. Tra i settori più richiamati si citano:
- servizi sociali e sanitari;
- turismo;
- amministrativo- lavori d'ufficio;
- servizi alle imprese e alle persone;
- personale da impiegare in ambito Agricolo e/o in Imprese Florovivaistiche e/o per addetti agli Impianti Idraulico-Forestali;
- addetti Alla Valorizzazione, Promozione E Diffusione Dei Prodotti Tipici Locali[103].

Per quanto attiene le tipologie di erogazione del finanziamento, pochissimi bandi hanno attivato finanziamenti individuali, mentre sono stati preferiti nettamente la dotazione/sovvenzione finanziaria (77%) e il voucher formativo (22%); inoltre, di tutti i bandi solo due (relativi alle province di Rimini e Ravenna) ammettevano esplicitamente la possibilità di cumulare il finanziamento con altri fondi pubblici.
Coerentemente con la tipologia dell'ente appaltante, infine, il 69% dei bandi esaminati ha avuto un livello di applicazione a livello provinciale mentre il 30% a livel-

102 Delle priorità trasversali previste dalla programmazione FSE, 57 bandi hanno inserito le pari opportunità, 54 bandi la società dell'informazione e 48 lo sviluppo locale. Nessun bando ha fatto invece esplicito riferimento all'economia sociale.

103 È interessante notare come all'interno della Regione Piemonte alcuni bandi abbiano inserito settori collegati all'indotto stimato con le Olimpiadi 2006. I profili professionali identificati rispondono quindi ad esigenze del mercato regionale diligentemente analizzate per tempo, tra cui si segnalano: sport (gestione di impianti, organizzazione eventi...) e servizi (ricettività, commercio...).

lo regionale. Inoltre, si segnala che solo la Provincia di Bolzano ha espressamente previsto la possibilità di effettuare attività fuori dalla Regione e ammette l'interregionalità.

5.1 Iniziative per i migranti cofinanziate dal FSE. Una lettura di avvisi e bandi relativi alla Misura B1 dei POR 2000-2006

Ad una valutazione di insieme si evince che per quanto riguarda la Misura B.1, la programmazione FSE 2000-2006 ha parzialmente intercettato le necessità di sostenere l'inserimento lavorativo dei migranti soprattutto sul fronte del miglioramento della qualificazione professionale. Inoltre, alcuni bandi hanno previsto iniziative nell'ambito della comunicazione sociale per l'integrazione della popolazione immigrata attraverso:

- l'implementazione di canali formativi nella lingua di origine, servizi di orientamento e informazione;
- le sperimentazione di nuove figure professionali (mediatori culturali, figure di accoglienza, ecc.);
- l'attuazione di percorsi di sviluppo di cittadinanza attiva (azioni per l'orientamento, dell'alfabetizzazione linguistica e funzionale dei cittadini immigrati).

I bandi esaminati non hanno tuttavia operato distinzioni tra le varie tipologie di immigrazione sulla base della diversa origine nazionale né sulla base del sesso. Nella maggior parte dei casi hanno infatti identificato un'unica categoria di beneficiari, circostanza che ne rende difficile la lettura relativamente all'efficacia delle soluzioni attivate. Si segnalano invece alcuni elementi interessanti (allineati all'approccio usato anche nell'ambito del Programma EQUAL):

- un approccio multidisciplinare, attraverso il coinvolgimento di attori con funzioni e competenze diverse in uno sforzo di comprensione e adattamento reciproco (agenzia formative, centri per impiego, ASL, datori di lavoro, sindacati, ecc.);
- un approccio integrato al problema, attraverso azioni attuate su più livelli (formazione, orientamento, azioni di sistema).

Gli interventi previsti, nel loro insieme mostrano una forte connotazione "formativa", privilegiando, in misura maggiore, azioni rivolte alle persone rispetto a soluzioni maggiormente innovative connesse alla gestione integrata ed innovativa dei servizi. Si è infatti già notato che molti bandi si sono rivolti a favorire il riorientamento professionale, talvolta anche per settori specifici e fortemente caratterizzanti l'economia regionale. L'obiettivo di tali interventi è di formare figure professionali di difficile reperimento sul mercato del lavoro perché particolarmente gravose e/o perché le attività vengono svolte in periodi limitati dell'anno.

Tra le tipologie di azioni più frequenti rivolte agli immigrati si segnalano infine:

Aiuti alle persone

- Percorsi di formazione finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e nelle società dell'informazione;
- incentivazione ed aiuto all'autoimpiego e alla creazione di imprese, sia nella forma individuale che in quella societaria, anche cooperativa, soprattutto sociale, attraverso servizi reali (formazione, tutoraggio e orientamento);

– formazione all'imprenditorialità nel campo dell'economia sociale;
– messa in opera di strumenti di orientamento e *counseling* personalizzati, rivolti a soggetti e ad imprese;
– analisi delle potenzialità lavorative individuali.

Azioni di accompagnamento

– Azioni di accompagnamento al lavoro, anche nella forma dell'assistenza tecnica e del sostegno psico-sociale, secondo percorsi stabiliti dalle specifiche convenzioni con soggetti terzi, pubblici o privati, e con le imprese destinatarie;
– studi ed analisi sulle modalità attuative e sulla realizzazione degli interventi di cui ai punti precedenti con particolare attenzione alla verifica dell'attuazione del *mainstreaming*.

In generale, è emersa dall'analisi la presenza di interventi che hanno consentito di definire una politica mirata al target e alla specifica situazione occupazionale di questo ultimo, prevedendo, prevalentemente, interventi formativi diversificati e personalizzati.
La scarsa realizzazione di interventi non formativi dedicati al rafforzamento del contesto sociale evidenzia una bassa diffusione di "strategie di sistema" capaci di garantire l'utilizzazione integrata delle diverse opportunità finanziarie di intervento di fonte comunitaria e nazionale.
Partendo dalla convinzione ormai consolidata che le politiche a supporto debbano assumere una connotazione non più di tipo emergenziale ma di tipo strutturato, occorrerà sempre più sostenere quegli interventi che, considerando la peculiarità del profilo degli immigrati a livello locale, siano costruiti in funzione delle loro esigenze e aspettative di inserimento lavorativo e di mobilità sociale. Risulta in questo senso opportuno per la prossima programmazione costruire una rete di servizi mirati, prioritariamente, alla intercettazione, sensibilizzazione, informazione e orientamento dei beneficiari potenziali di intervento, soprattutto sui temi legati alle politiche volte ad aumentare le possibilità occupazionali sul territorio.

5.2 GLI ENTI LOCALI E LA RETE DEI SERVIZI: ALCUNE PRATICHE DI SUCCESSO DAL PROGETTO INTEGRARSI

I processi di integrazione sociale nei confronti dei cittadini immigrati sembrano avvenire più facilmente all'interno di contesti urbani medio-piccoli, caratterizzati da maggiori possibilità alloggiative, un accesso più paritario ai servizi, e una maggior facilità nell'instaurarsi di relazioni umane. La naturale conformazione del nostro paese, divisa in centri medio-piccoli con proprie identità e tradizioni, ben si adatta a costituire un modello tutto italiano di integrazione che, se adeguatamente accompagnato, potrebbe trasformarsi in un vero e proprio "modello interculturale".
In Italia un modello vincente di effettiva partecipazione delle piccole realtà locali a processi di inclusione sociale c'è già: va tuttavia replicato, standardizzato, diffuso. Si pensi al Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) con una rete di più di 100 enti locali di diverse dimensioni demografiche (dal più piccolo comune in rete di 780 abitanti alle grandi realtà metropolitane), o anche agli interventi attuati dal programma comunitario Equal.

In questo ambito, dal 1° luglio 2005 al 29 febbraio 2008 il progetto IntegRARsi, con un partenariato di 17 soggetti, ha lavorato alla sperimentazione e alla costruzione di reti e modelli che a livello locale e nazionale potessero favorire l'inclusione sociale e lavorativa di richiedenti asilo e rifugiati[104]. In poco meno di 3 anni l'ANCI, in qualità di soggetto referente, ha avuto la possibilità di condividere con soggetti strategici per le politiche territoriali di inclusione sociale ipotesi di modelli e processi di integrazione a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, sostenendo e monitorando l'attuazione di interventi complementari a quelli già standardizzati all'interno della rete dei progetti di tutela e accoglienza dello SPRAR[105]. Il progetto è stato attuato in sinergia e complementarietà con lo SPRAR che, dal 2007 comprende 104 progetti territoriali, titolari dei quali sono altrettanti Comuni - tra i quali gli 8 Comuni partner di IntegRARsi[106] - Province, Unioni e Consorzi di Comuni.
L'integrazione tra i cittadini stranieri -migranti, richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria- ed i cittadini italiani non può prescindere dalla promozione dello sviluppo sociale ed economico in chiave interculturale. In primo luogo si

104 Dall'11 settembre 2006 al 29 febbraio 2008 il partenariato si è ulteriormente allargato e rafforzato, attraverso la costituzione della cordata del progetto META, nello sviluppare e diffondere interventi di *mainstreaming* e sensibilizzazione orizzontale e verticale sul tema dell'asilo e dell'accesso ai diritti.

105 Il diritto d'asilo in Italia si declina a livello normativo attraverso la legge189/2002 Bossi-Fini. Questa, con le modifiche apportate alla legge 39/1990 con l'art. 32, ha istituito il "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (SPRAR) consolidando in tal modo la positiva esperienza del Programma Nazionale Asilo. All'interno del Sistema l'ANCI, in convenzione con il Ministero dell'Interno, gestisce il "Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico" proprio in ragione del principio di collaborazione attiva tra livello centrale e locale. Sempre ex art. 32 della Bossi-Fini, lo Stato ha istituito il Fondo per le Politiche e i Servizi per l'Asilo contribuendo in tal modo alle spese sostenute dagli Enti Locali per l'erogazione dei servizi di accoglienza dei RARU.

106 Ancona, Bergamo, Bitonto, Bologna, Forlì, Genova, Roma e Torino.

tratta di un sistema di relazioni intersoggettive: costruire una dotazione di beni relazionali, di coalizioni tra soggetti, di reti collaborative.

Gli Enti Locali sono il fulcro del Sistema strutturato sulla gestione decentrata e integrata dei servizi di accoglienza e tutela in stretta collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore che operano sui territori a favore dell'accoglienza e dell'integrazione. Il livello di risultati conseguiti deriva pertanto dalla *governance* coordinata messa in campo, come evidenzia il bilancio di IntegRARsi e come indica il Rapporto Annuale 2006 dello SPRAR (Censis, 2006). IntegRARsi ha mirato al rafforzamento del *capitale* delle città, valorizzando le diversità e le specificità locali con il coinvolgimento delle forze economiche e sociali, cercando di superare i punti di vista settoriali, e così promuovendo nuovi processi.
Poiché confluiscono all'interno dello scenario urbano contemporaneo identità, punti di vista e bisogni che articolano i problemi della vita collettiva e complicano il margine dell'intervento pubblico, IntegRARsi ha messo in campo risorse e strumenti di gestione del cambiamento, mobilitando vecchi e nuovi attori attorno a questioni pubbliche, permettendo anche agli attori consolidati di sperimentarsi con nuovi ruoli sul territorio.

Da questo impianto sono state generate e attuate diverse buone prassi[107] che vanno a rafforzare tale modello soprattutto là dove presentano un alto grado di *trasferibilità* e sostenibilità. Beninteso: una buona prassi non è trasferibile *sic et simpliciter*. Richiede necessariamente di essere ri-progettata sulle specificità del nuovo contesto di applicazione. Tuttavia il suo approccio ai bisogni, la logica d'intervento e le metodologie generali di attuazione, sono trasferibili. In particolare la *capacity building* delle buone prassi potrà essere fondamentale per la definizione di standard di qualità trasferibili al sistema, affinché evolva pienamente in un sistema integrato.
Questo non significa superare la dimensione locale ed il valore delle reti che agiscono sui territori, bensì porre l'obiettivo di addivenire ad un comune patrimonio di *capacity building* e standard alti di organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi.
Molti dei Comuni IntegRARsi aderivano già alla rete del Programma Nazionale Asilo, sono attualmente nello SPRAR e sono stati membri della partnership del progetto Integra., della prima Fase Equal. Gli otto Comuni IntegRARsi, in ragione di questa esperienza, hanno continuato a sviluppare la sperimentazione ed il consolidamento di prassi, percorsi e servizi per l'accoglienza, la protezione e l'integrazione dei richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria. Al centro delle reti locali e proprio in funzione di ciò, i Comuni hanno acquisito, nel tempo, un ruolo riconosciuto di promozione e sostegno, potendo così incidere sulla società civile e, pertanto, su un maggiore consolidamento e su una migliore visibilità dei processi attivati.

107 Per una rassegna completa cfr. AA.VV. 2008.

La restituzione di tali processi sarà illustrata nel dettaglio per tre casi attraverso una buona prassi agita sul territorio di riferimento, individuata tra le diverse attuate da ogni progetto, secondo un criterio di ruolo strategico o di novità dei partner della rete locale e degli *stakeholder* coinvolti, e secondo la sostenibilità e replicabilità della stessa.

Lo Sportello Asilo del Comune di Genova

L'Amministrazione Comunale di Genova ha portato a termine l'esperienza del progetto IntegRARsi con un importante risultato strutturale: la realizzazione dello Sportello Asilo. "*Un luogo da cui partire per costruire insieme percorsi di accoglienza ed integrazione in favore di persone vittime di persecuzione e di violazione dei diritti umani. Un'attività del progetto IntegRARsi Genova 2005-2007 realizzata in collaborazione con la rete locale delle associazioni del privato sociale impegnate in favore dei migranti*": così sull'invito rivolto alla cittadinanza genovese in occasione dell'inaugurazione dello Sportello.
Questo nuovo servizio è nato dall'esigenza di creare uno spazio specifico dedicato alle tematiche del diritto di asilo e ai RARU, dall'esigenza di creare nella città di Genova uno strumento che consentisse di coordinare le varie attività già presenti sul territorio, andando a proporne di nuove laddove si ravvisavano delle lacune, intervenendo in favore della realtà locale impegnata in favore dei migranti e cogliendo disponibilità ancora latenti che era possibile fare emergere attraverso un lavoro di sostegno e di promozione.

Genova è attiva nel settore dell'aiuto ai migranti dalla fine degli anni '80. Dal 1992 esiste un Centro Servizi Integrati per Immigrati, nato da una prima esperienza di "Coordinamento degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie", che opera in stretto legame con il Comune di Genova. Inoltre, dallo stesso periodo opera l'Ufficio Stranieri del Comune, mentre la realtà delle associazioni del privato sociale, dalla locale Caritas diocesana all'ARCI agli sportelli sindacali è sempre stata particolarmente attenta al fenomeno migratorio negli aspetti che andava assumendo a livello locale. Dal 2000 esiste un protocollo d'intesa tra il Comune e cinque tra le principali associazioni del privato sociale genovese per mettere in comune le risorse ed intervenire in modo coordinato nell'affrontare i vari aspetti del fenomeno migratorio e le varie problematiche ad esso relative, nell'ambito di un progetto denominato "Presa in Carico Comune". Nell'ambito di quel sistema sono stati affrontati i vari aspetti del fenomeno migratorio e, in particolare, le problematiche relative ai rifugiati in ragione dell'esperienza sviluppata a partire dal Programma Nazionale Asilo.

Lo Sportello Asilo di Genova nasce dall'idea di coordinare e di sistematizzare tutto ciò che il Comune e la rete locale hanno fatto su questo tema, al fine di stabilizzare gli aspetti che col tempo si sono sperimentati ed aggiunti alla prassi quotidiana per la presa in carico dei bisogni dei RARU, in una prospettiva di sempre

maggiore coinvolgimento di tutti gli attori e di consolidamento della realtà sociale genovese rispetto al tema del diritto di asilo.
La prassi attuata ha inteso intervenire su una situazione di limitato inserimento dei RARU nel tessuto sociale ed economico cittadino, cercando di creare uno strumento di coordinamento fondato su un partenariato paritario tra tutti i soggetti pubblici e privati aderenti che consentisse al Comune e alla rete locale di intervenire secondo una logica multilivello e integrata. A tal fine sono state messe insieme le molteplici risorse della rete locale, creando un punto di coordinamento di tutti gli interventi a favore dell'accoglienza e dell'integrazione dei RARU che in tal modo:

- riassuma e faccia tesoro dell'esperienza maturata nel corso degli anni avendo una visione unitaria dei fenomeni trattati;
- abbia un ruolo di indirizzo rispetto alla realtà locale;
- abbia capacità di intervento e governo sistematico rispetto all'evolversi del fenomeno;
- sia riconosciuto dalla rete stessa come autorevole;
- sia capace di intervenire a sostegno della rete e per l'ampliamento e la ricerca di nuovi nodi.

Rispetto quindi al tradizionale approccio dei servizi sociali comunali, pur mantenendo una forte regia operativa, sono stati coinvolti nelle attività, fin dalla fase di progettazione, i soggetti della rete locale. Ciò che ha determinato il successo della buona prassi è stata la capacità di trasferire sul terreno delle problematiche relative ai RARU un metodo di collaborazione da tempo sperimentato positivamente in altri settori relativi all'immigrazione, mettendo a frutto e facendo valere il ruolo centrale e la competenza riconosciuti da tutti i soggetti della rete al comune sui temi del diritto di asilo e dei rifugiati.

Il principale risultato della prassi è stato quello di arrivare ad una sorta di "istituzionalizzazione" dei percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e sociale dei RARU. Quelle che prima erano attività occasionali, legate a specifici progetti di durata limitata nel tempo, o legati alla disponibilità di determinate risorse, hanno incominciato a divenire meno condizionate da quei requisiti ed hanno incominciato ad essere una prassi normale dell'intervento rivolto ai RARU.
Mentre in precedenza la possibilità di trovare sistemazioni in accoglienza era legata a precise disponibilità di posti garantiti dal progetto PNA o SPRAR e destinate a persone inviate appositamente, oggi è aumentata la capacità della rete di reperire e di predisporre nuove accoglienze. Ciò che vale per l'accoglienza vale anche per molte attività di sostegno ai percorsi di integrazione dei RARU. Dai corsi di lingua italiana realizzati in collaborazione con la Comunità eritrea, la Comunità di S. Egidio e la scuola pubblica, all'inserimento in corsi di formazione professionale, alla ricerca lavoro e alla ricerca di alloggi. Oltre alla diffusione della conoscenza del fenomeno presso l'opinione pubblica, gli addetti ai lavori, la rete locale, lo

Sportello ha permesso di individuare ed ottenere spazi e risorse che fino ad ora sembravano impossibili da ottenere.

Certamente sono diversi i soggetti ancora da coinvolgere a pieno nella rete, tra i quali l'Università di Genova e l'Amministrazione Provinciale. Rispetto a quest'ultima gli ostacoli relativi ad un pieno inserimento dei RARU nelle attività dei Centri per l'Impiego sono stati affrontati con una serie di contatti e riunioni, con l'avvio del lavoro per la definizione di un protocollo d'intesa tra Comune e Provincia, ancora in fase di definizione. Allo stesso modo vanno ancora affrontati e meglio definiti i rapporti di collaborazione con la locale Questura.
In sintesi, lo Sportello Asilo del Comune di Genova ha fornito un luogo unitario, facilmente identificabile e accessibile, dove i RARU trovano un ascolto attento e competente, una risposta adeguata ed articolata alle loro richieste, evitando un rinvio a sportelli diversi sparsi sul territorio.

La prassi realizzata ha un elevato grado di sostenibilità, in quanto attraverso le attività dello Sportello si è contribuito a far maturare una più forte consapevolezza negli operatori, una più decisa adesione ed impegno da parte dei principali attori sociali locali, attraverso un allargamento e rafforzamento della rete locale impegnata nell'implementazione dei progetti. Il futuro sarà determinato dalla capacità di consolidamento e di sviluppo direttamente proporzionali alla capacità di progettazione e di presidio del territorio.

"Cittadinanza economica"ed istituzioni bancarie: il caso di Ancona

Tra le diverse azioni svolte sul territorio dal progetto IntegRARsi di Ancona, illustriamo il coinvolgimento nella rete territoriale di istituzioni bancarie. L'iniziativa è nata a fronte dell'esigenza (espressa agli operatori dai beneficiari) di poter aprire un conto corrente bancario o postale, anche in ragione di alcuni accadimenti specifici: si erano verificati casi in cui alcuni di loro erano stati derubati dei risparmi che portavano sempre con sé non avendo dove depositarli. Altri beneficiari non risultavano in grado di una gestione oculata di tali risparmi e il dover effettuare un prelievo di denaro per le proprie spese poteva costituire un buon deterrente ad effettuarne di poco ponderate.
Al di là del caso specifico, la bancarizzazione costituisce un indicatore di integrazione fondamentale, anche perché il settore finanziario non ha omesso di leggere il dato strutturale che costituiscono i flussi migratori e la presenza dei cittadini stranieri, in particolare dei migranti economici. Infatti risulta da una specifica indagine (ABI-CESPI, 2006) che il 60% degli immigrati che vivono in Italia è cliente di una banca, e ha messo in evidenza un meccanismo di sviluppo e di accesso alla banca crescente e concentrato negli ultimi cinque anni e caratterizzato da un'offerta tipo al momento basata su un pacchetto di servizi/prodotti di base: servizi di conto corrente, carte pre-pagate o ricaricabili, credito al consumo e non solo servizi legati al trasferimento delle rimesse. Inoltre il 10% dei 3 milioni circa di

finanziamento che il sistema del credito ha concesso per comprare un'abitazione fa capo a cittadini stranieri, che vengono considerati dall'ABI i debitori più affidabili. Lo studio testimonia, quindi, "il graduale e continuo processo di avvicinamento tra migranti e banche che consente, a livello micro, l'affermarsi della *cittadinanza economica* per i nuovi soggetti che si relazionano e trattano beni e servizi con la banca e, a livello macro, lo sviluppo di dinamiche di forte impatto economico e sociale, anche nei Paesi di origine"[108].

Nella fattispecie del progetto IntegRARsi, ad Ancona le banche e le Poste Italiane non aprono c/c per i non residenti[109], e a maggior ragione si rendeva necessario l'intervento del Comune. Diversi contatti con istituti bancari non hanno dato esiti positivi, al contrario del confronto stabilitosi con la Banca delle Marche, la quale, d'altronde, costituisce la Tesoreria del Comune di Ancona. La proposta di collaborazione è stata formalizzata con un protocollo d'intesa che ha stabilito una tipologia di c/c per i RARU beneficiari dell'accompagnamento del progetto IntegRARsi, con costi di apertura di € 31,42 e spese annuali pari a € 15.
I beneficiari possono ottenere una carta prepagata ricaricabile, collegata ad un deposito infruttifero che mette loro a disposizione i principali servizi bancari quali: versamenti di contanti, prelievi presso gli sportelli, pagamenti POS, accredito dello stipendio e pagamento delle utenze.
È rilevante sottolineare come l'ingresso della Banca delle Marche nella rete locale di Ancona abbia permesso ad un soggetto già sensibile alle esigenze dei migran-

108 S.Ta. "*E per le banche diventano un business. Sono i debitori più affidabili*", Corriere della Sera, 28 dicembre 2007.

109 Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione del TU sull'immigrazione. Il DPR 23/1998 (Regolamento Anagrafico) ed alcune circolari ministeriali (Ministero dell'interno n. 6 del 5/4/90 e n. 13 del 6/3/91) prevedevano però che il cittadino straniero dovesse avere un Permesso di Soggiorno della durata almeno annuale per potersi iscrivere. Nella normativa vigente tale richiamo non è presente, ma negli uffici anagrafici la prassi consolidata è di non procedere all'iscrizione anagrafica per i cittadini in possesso di permessi di soggiorno "temporanei" tra i quali quello per "richiedente asilo" che si traduce nella difficoltà di accedere a diversi servizi del territorio. Il regolamento della Bossi-Fini e le ultime circolari ministeriali su questo argomento (n. 32 del 12/07/04 o n. 12 del 2/3/05) non hanno previsto nessuna nuova disposizione in merito. In definitiva, ci troviamo di fronte ad una normativa "vecchia" (DPR 223/89) che stabilisce che lo straniero, per essere iscritto all'APR, deve essere in possesso di un Permesso di Soggiorno della durata di almeno un anno, ed una normativa più recente (D.lgs 286/98, modificato dalla L.189/2002 ed il Reg. d'attuazione del 2004) che non prevede nessun tempo di validità del Permesso di Soggiorno, ma c'è un riferimento ad un soggiorno superiore ai tre mesi, riferimento utilizzato all'occorrenza da diversi centri di accoglienza.
Esiste in realtà un'altra modalità di iscrizione anagrafica, come dimostra la buona prassi realizzata dal Comune di Ostuni. Per ovviare alle difficoltà di iscrizione anagrafica dei beneficiari con permesso di soggiorno inferiore ad un anno, è stato proposto all'Ufficio Anagrafe l'iscrizione del centro di accoglienza al Registro delle Convivenze depositato presso l'Ufficio Anagrafe del Comune di Ostuni a nome del responsabile dell'Ente Gestore del progetto (in base all'art. 5, comma 1, e l'art. 6 comma 2, del DPR 1989/223). I beneficiari vengono inseriti all'interno del Registro stesso e l'Ente Gestore comunica qualsiasi variazione nelle presenze all'interno del centro di accoglienza, cancellando dal Registro le persone uscite dal centro (http://www.serviziocentrale.it/pdf/BuonaPrassi/ostuni.pdf).

ti di sviluppare il proprio interesse anche verso i RARU. Di recente si è appreso infatti da un'indagine del "Sole 24ore" che questa banca fa parte dei soli sette gruppi italiani che "hanno tra i propri dipendenti immigrati di Paesi non OCSE. Solo quattro li quantificano: UniCredit ne ha 195 (poco più dello 0,5% dei 35.600 circa attivi in Italia a fine 2006), altre tre aziende (Banca Popolare dell'Emilia Romagna: oltre 1.130 sportelli a livello di gruppo, Banca Popolare di Milano: oltre 740 sportelli e Banca delle Marche: 240 sportelli circa) ne segnalano complessivamente 33, mentre il gruppo Banca Sella afferma che sono il 2% dei dipendenti. Per il sistema bancario italiano l'immigrato extracomunitario, insomma, resta ancora solo un cliente: quello del lavoro allo sportello è il fronte sul quale il cammino verso l'integrazione è ancora lungo"[110].

All'interno di questo contesto, è stato siglato il protocollo tra il Comune di Ancona e la Banca delle Marche, che ha permesso un ulteriore ed importante elemento di integrazione ed ampliamento dei diritti di cittadinanza del quale hanno beneficiato (e beneficeranno) anche RARU al di fuori dei percorsi IntegRARsi. L'accordo ha previsto una presa in carico integrata degli utenti/clienti, che in una prima fase hanno presentato al vaglio del Comune la loro richiesta di aprire un c/c bancario avendo in progetto di continuare a risiedere nella Provincia di Ancona. Successivamente sono stati accompagnati agli sportelli della Banca delle Marche da un operatore dell'ufficio Richiedenti Asilo affinché la Banca valutasse la domanda per poi aprire il c/c bancario alle condizioni definite e senza il requisito della residenza. L'accordo è diventato operativo in seguito ad un periodo di prova di quattro mesi, trascorsi i quali è avvenuta la formalizzazione del protocollo d'intesa tra le parti.
Anche attraverso questo intervento, il progetto IntegRARsi di Ancona ha potuto constatare quanto sia tuttora scarsa la conoscenza sul tema dell'asilo, tant'è che è stato necessario investire molto tempo proprio nell'attività di informazione e sensibilizzazione nel corso degli incontri svolti con gli istituti bancari e con le Poste Italiane. Ne deriva la consueta constatazione generale su quanto il gap informativo rispetto all'asilo e ai RARU produca confusione e pratiche di esclusione dai percorsi di cittadinanza attiva.

Il protocollo d'intesa tra il Comune di Ancona e la Banca delle Marche sostanzia la necessità di coinvolgere a 360° gli attori che agiscono sul territorio con servizi specifici alla cittadinanza. Dall'attivazione dell'accordo, 20 tra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria hanno aperto un c/c: se come evidenzia il Sole 24ore bisogna ancora fare molta strada per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati come lavoratori del settore bancario, rispetto alle specificità che presentano i RARU il bilancio è sicuramente nel senso di una maggiore inclusione e ampliamento dei diritti e dei servizi, che in ultima istanza potranno contribuire anche ad un loro eventuale inserimento lavorativo nel settore.

110 Nicola Borzi *"Immigrati. I clienti delle banche sono oltre 2,4 milioni",* Il Sole 24 ore - 8 ottobre 2007.

5.2 Gli enti locali e la rete dei servizi: alcune pratiche di successo dal progetto IntegRARsi

Le attività in-formative del Comune di Bitonto per i beneficiari intermedi del territorio

Unico comune del Sud Italia nell'ambito della PS di IntegRARsi, il Comune di Bitonto ha permesso di realizzare un osservatorio locale dei processi di integrazione nel meridione, estendendo e coinvolgendo in diverse attività i progetti pugliesi della rete SPRAR e confermando sia l'omogeneità del dato negativo per quanto riguarda l'inserimento nel mercato del lavoro che il dato positivo per quanto attiene la dimensione sociale dell'accoglienza e dell'integrazione.
I servizi a disposizione degli stranieri beneficiari finali sono molti e di buon livello. La mancanza di sbocchi lavorativi impedisce però l'indipendenza economica e la possibilità di integrarsi pienamente, con il conseguente rischio di deriva assistenzialista. Un'eccessiva permanenza in accoglienza, effetto della cronica mancanza di sbocchi lavorativi, rischia infatti di sfociare in fenomeni di dipendenza da cui è molto difficile emanciparsi.

A fronte di questa situazione, il progetto IntegRARsi di Bitonto ha orientato fortemente le proprie azioni al rafforzamento della rete territoriale per "specializzarsi" in termini d'accoglienza e di sensibilizzazione del territorio. Tale obiettivo è stato declinato attraverso la progettazione e realizzazione di seminari sul tema dell'asilo, puntando alla diffusione di una conoscenza corretta attraverso due *stakeholder* strategici: la Prefettura U.T.G. di Bari e l'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia.

C'è da precisare che le iniziative di informazione e sensibilizzazione a livello regionale sono state rivolte ad operatori afferenti anche altre strutture pubbliche o associazioni di categoria, al fine di contribuire all'acquisizione di una dotazione di conoscenze sulle tematiche dell'asilo tali da permettere di elevare le capacità di accoglienza ed ascolto dei suddetti operatori e quindi la qualità dei servizi.
In primo luogo sono stati previsti incontri specifici all'interno di tre seminari di aggiornamento dal titolo "La dimensione interculturale e la realtà scolastica in Puglia" rivolti ai docenti delle Istituzioni Scolastiche destinatari dei fondi art.9 del CCNL 02/05, ai referenti dei Centri Risorse Interculturale Territoriali, agli assistenti sociali dei Comuni e delle Province e ai referenti dei Centri Interculturali presenti in Puglia che intendono confrontarsi sui temi relativi all'inserimento socio-educativo dei minori figli di migranti e RARU, alla mediazione linguistico-culturale e alle buone prassi sull'insegnamento dell'italiano L2. I seminari[111]

111 Il primo seminario di aggiornamento residenziale si è tenuto il 12 e 13 aprile 2007 a Giovinazzo e ha coinvolto i docenti e gli assistenti sociali di Bari, Acquaviva, Adelfia, Bitetto, Bitonto, Casamassima, Cassano, Castellana, Conversano, Gioia del Colle, Gravina di Puglia, Locorotondo, Modugno, Mola di Bari, Monopoli, Noicattaro, Palo del Colle, Rutigliano, Triggiano, Sannicandro, Alberobello. Il secondo seminario si è tenuto il 7 e 8 maggio 2007 a Barletta e ha coinvolto i docenti e gli assistenti sociali di Barletta, Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia, Terlizzi, Trani, Altamura, Foggia, Orta Nova, Zapponeta, Lucera, S.Severo, Manfredonia, Margherita di Savoia, Stornara, Stornarella, S.Paolo Civitate, Torremaggiore, Apricena, S.Giovanni Rotondo, Vieste. Il terzo seminario si è tenuto nei giorni 11 e 12 maggio 2007 a Brindisi e ha coinvolto i docenti e gli assistenti sociali di Brindisi, Ostuni, Latiano, Fasano, Pezze di Greco, Lecce, Casarano, Galatina, Gallipoli, Taranto, Martina Franca, Grottaglie, San Giorgio, Ginosa. Gli aspetti affrontati durante i seminari sono stati i seguenti: Legislazione; Mediazione Interculturale; Italiano L2; Buone prassi.

sono stati svolti in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia che ha contribuito all'ideazione e realizzazione degli stessi a seguito della sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa[112].

Di particolare interesse il lavoro di coinvolgimento e collaborazione che si è sviluppato con le Forze dell'Ordine attraverso un processo di *bottom up* che gruadualmente ha coinvolto la Segreteria Generale dei Carabinieri di Bari, dalla Compagnia dei Carabinieri di Molfetta, l'Ufficio Immigrazione della Questura di Bari e il Commissariato di Bitonto, per poi arrivare alla partecipazione al "Tavolo di concertazione per la prevenzione sociale e l'educazione alla legalità" promosso dalla Prefettura di Bari e dal Comune di Bitonto. Infatti, iniziando con l'analizzare e condividere l'impostazione anche dei temi dei cicli seminariali con i responsabili degli Uffici territoriali delle Forze dell'Ordine di Bari, Molfetta e Bitonto, è stato successivamente possibile attivare un coinvolgimento a livello più alto e di sistema con la Prefettura U.T.G. di Bari. Si è realizzata una reale co-progettazione del pacchetto formativo finale che potrà contribuire ad un confronto più avvertito e di questa categoria di operatori con i richiedenti asilo, i rifugiati e i titolari di protezione umanitaria.

Il valore di questa prassi risiede nell'aver intercettato l'esigenza, peraltro diffusa a livello nazionale, di coinvolgere in percorsi di in-formazione sul tema dell'asilo gli operatori delle Forze dell'Ordine. Si evince l'importanza di una sua replicabilità che permetta ad altre reti locali di coinvolgere in modo consapevole e partecipato le Forse dell'Ordine[113].

In tal senso è opportuno indicare l'impegno che ha richiesto la costruzione di questa rete, sviluppatasi nell'arco di sei mesi in cui è stato necessario avviare un tavolo di concertazione con l'ufficio UTG di Bari e i referenti locali delle Forze dell'Ordine. La fase preparatoria è stata necessaria per coinvolgere attivamente tutti i soggetti e motivarli al percorso. In questo modo si è elaborato e condiviso il pacchetto formativo, i relatori, la sede, i tempi di realizzazione e i costi. L'Ufficio UTG di Bari ha dato la disponibilità a informare e coinvolgere i partecipanti al corso attraverso una circolare interna, mentre il Comune di Bitonto ha coinvolto i referenti dei Comuni (Polizia municipale, servizi sociali, anagrafe) e i progetti pugliesi dello SPRAR. Il punto di forza dei seminari è stata rappresentata dall'individuazione strategica dei partecipanti e dalle modalità di sviluppo degli incontri. Infatti, la suddivisione in due parti della mattinata ha permesso di far seguire ad una

112 A fine seminario sono stati distribuiti gli attestati di partecipazione, mentre il materiale didattico dei relatori e dei facilitatori, unitamente alla scheda di valutazione del corso sono stati messi a disposizione della cittadinanza attraverso il sito del Comune di Bitonto.

113 Il fabbisogno formativo degli operatori delle Forze dell'Ordine è stato confermato anche da evidenza di ricerca raccolte all'interno del progetto IntegRARsi.

prima introduzione da parte dei relatori, un momento molto ampio di confronto per sviluppare il tema affrontato con esempi concreti e paragoni possibili tra realtà ed esperienze diverse in Italia, ma anche in Comuni a pochi chilometri di distanza. Per gli operatori delle Forze dell'Ordine, forse più che per altre professioni, sono necessari momenti e luoghi neutri di in-formazione e dibattito che permettano di uscire dal proprio ruolo e confrontarsi con esperienze di altre istituzioni e del no-profit.
Il percorso seminariale ha affrontato i seguenti aspetti:
- legislazione;
- welfare;
- analisi dei bisogni e offerta dei servizi;
- mediazione interculturale;
- aspetti psico sociali.

Nel dettaglio il percorso ha previsto otto seminari di studio *"Rifugiati e migranti in Puglia: strategie e pratiche di intervento"* in collaborazione con la Prefettura di Bari rivolti al Personale delle Pubbliche Amministrazioni (Servizi Sociali, Polizia Municipale, Anagrafe) e al Personale delle Forze dell'Ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Prefettura, Guardia di Finanza) al fine di avviare un approfondimento e un confronto sui temi relativi all'informazione, integrazione, orientamento e tutela dei RARU e migranti.

Una riflessione trasversale

L'osservazione dell'andamento delle attività dei progetti territoriali è stata costantemente aggiornata attraverso la banca dati di progetto, con strumenti di rilevazione a cura dei coordinatori, con le missioni compiute in loco da membri dell'Unità di Coordinamento, unitamente alle attività di rilevazione del fabbisogno formativo. L'insieme descritto ha permesso di conoscere contestualmente sia l'evoluzione delle attività rivolte ai RARU e dei livelli di servizio, sia la vita delle equipe, intese come sistemi operanti. Dal complesso quadro emerso, di enorme interesse risultano le difficoltà riscontrate al loro interno. In particolare dalle diverse occasioni di scambio emerge trasversalmente un dato relativo all'operatore di progetti di promozione sociale: ovvero l'indefinitezza della figura professionale, in ragione del raggrupparsi di più compiti e mansioni in capo al singolo, con una formazione che anche quando specifica risulta di fatto parziale o non aggiornata.
Operare in prima linea con questi presupposti non permette alle risorse umane coinvolte di lavorare al meglio, determinando ricadute negative per i beneficiari finali. Questo livello di problematicità è vero tanto per gli operatori di *front office*, quanto per i coordinatori di progetto. Il patrimonio di competenze richiesto è complesso e deve essere costituito da *skills*, attitudini e comportamenti sia di tipo tecnico-professionali, sia di ruolo: la conoscenza della normativa di riferimento e relative procedure, il fenomeno delle migrazioni, la comunicazione interculturale, la

motivazione del gruppo; una visione sistemica del progetto inserito nel suo contesto locale ma anche nazionale; lo spirito di squadra, un approccio pro-attivo alla soluzione dei problemi; una comunicazione efficace. Ma non bisogna dimenticare che il ruolo degli operatori è centrale, determinante per il processo di integrazione dei beneficiari durante la fase più delicata: quella dell'accoglienza e dello *start up* dell'inserimento.

IntegRARsi, nel corso di diverse attività, ha sviluppato un nuovo punto di osservazione dei piani di relazione tra:

1. gli operatori e i beneficiari, in stretto riferimento alle attività di front office;
2. gli operatori, i beneficiari e il progetto/Comune rispetto all'organizzazione e programmazione delle attività e dei servizi;
3. gli operatori, i beneficiari ed il contesto socio-politico-economico, per il coinvolgimento del territorio sia a livello locale, sia nazionale.

Questi piani si sviluppano in una connessione circolare. Il primo piano di relazione, ovvero la relazione d'aiuto professionale tra operatore e RARU, stabilisce un rapporto asimmetrico tra chi aiuta e chi è in difficoltà, coinvolgendo i due soggetti in una relazione di scambio. È noto che nelle cosiddette "professioni di aiuto" si verificano diverse forme di stress per chi aiuta che sono fonte di danno per chi è aiutato. La complessità connota certamente questo fenomeno, per le fonti di stress che lo determinano e per le possibilità di conflitto rispetto alle quali il confronto tra culture diverse costituisce un fattore moltiplicatore.

Molte delle criticità riscontrate possono essere ricondotte ad alcuni esempi di conflitto tra:

- la necessità di prendere decisioni secondo il proprio giudizio e dover mantenere al contempo una visione critica dei propri giudizi;
- il comportarsi coerentemente con il proprio sistema culturale e di valori, e l'esigenza di rispettare il sistema culturale e di valori della persona da aiutare;
- la necessità di ottenere il consenso della persona su decisioni da prendere nei suoi confronti e la consapevolezza che questa non sempre ha gli strumenti per prevedere e comprendere tutte le implicazioni degli interventi che sceglie;
- la spinta a condurre un piano di intervento a favore del beneficiario e la consapevolezza dei limiti propri e/o dell'intervento.

Prooseguendo nell'anallisi, le complesse dinamiche che costituiscono la relazione d'aiuto presuppongono un alto grado di professionalità. Gli operatori possono trovarsi a dover rispondere a bisogni e a domande non sempre soddisfacibili - per limitatezza delle risorse del servizio o per la sua inadeguata organizzazione; perché il territorio ed il sistema locale e/o nazionale non offre quelle risposte; perché le richieste sono improprie o sovradimensionate. Col passare del tempo si

verifica uno stato di logoramento e di stress psicofisico che conduce ad un calo professionale. Per l'operatore è elevata la possibilità di andare in cortocircuito: è il *burnout*[114].
Infine la terza area riguarda il modo in cui si svolgono i processi decisionali e di controllo: per esempio, le forme di decisione centralizzate e fondate sulla scala gerarchica o esattamente l'opposto.
Ma nel caso della maggior parte degli operatori dei progetti IntegRARsi incide fortemente un fattore che rientra in quelli che discendono dalle caratteristiche concrete che in un dato momento storico assume la relazione operatore-utente nel contesto reale di lavoro. Stiamo parlando della precarietà del rapporto di lavoro.

Tutto questo va sommato alle aspettative di riuscita nel lavoro con gli utenti, che implicano il fattore motivazionale. Questa situazione coinvolge il modello teorico e l'impianto organizzativo e di gestione cui si ispirano i progetti che devono essere sostenuti e messi in grado di cogliere tensioni, bisogni, domande.
L'assenza di interventi preventivi riguardo al *burnout* rischia, da un lato, di ridurre la possibilità di una gestione adeguata della risorsa umana e del potenziale stress occupazionale, dall'altro di non garantire una presa in carico dell'utente efficiente ed efficace. Proprio perché il problema della precarietà costituisce purtroppo un dato strutturale dell'attuale mercato del lavoro (e come tale richiede interventi e soluzioni che in gran parte esulano dalle limitate possibilità di singole organizzazioni, soprattutto e proprio perchè operano sulla base di finanziamenti ad hoc) risulta ancor più necessario intervenire rispetto alla prevenzione del *burnout* ed alla capacità di farvi comunque fronte. Infatti sarebbe opportuno prevedere e standardizzare una supervisione specialistica per gli operatori, esterna e periodica, che li prenda in carico e faccia da contenitore rispetto alle cause di stress, come d'altronde prevedono diversi progetti sia IntegRARsi, sia nell'ambito dello SPRAR[115]. Prevedere la supervisione di una figura esterna ai progetti locali, in grado di intervenire anche a chiamata, per dipanare casi e questioni particolari, potrebbe essere di sostegno ai progetti stessi e garantire la neutralità, oltre che la legittimazione di scelte che potrebbero diversamente mettere in difficoltà e in discussione il ruolo degli operatori locali.
Quanto rilevato conduce, quindi, a raccomandare una forte attenzione. Realistica-

114 Psicologicamente questo rappresenta la possibile risposta ad una situazione vissuta come intollerabile, determinata da fattori socioambientali e variabili individuali che interagiscono fra di loro. Per quanto attiene alle condizioni lavorative, esse riguardano la configurazione dei ruoli lavorativi il sovraccarico di richieste, le sovrapposizioni, le incompatibilità tra i ruoli, etc. Le caratteristiche del compito lavorativo: se sono carenti le occasioni di sviluppo e di apprendimento; se mancano valutazioni di feedback chiare e costruttive sulla riuscita del lavoro da parte dei superiori, colleghi e utenti, etc.

115 Per esempio, i Servizi Sociali del Comune di Bologna con finanziamento regionale hanno stipulato una convenzione con la Cattedra di Etnopsichiatria dell'Università di Bologna e la Fondazione Alma Mater per il progetto "Formazione alla gestione del disagio psichico per i Dipendenti del Comune di Bologna a contatto con i RAR: un percorso sulla relazione d'aiuto e la diversità culturale", esteso anche agli operatori IntegRARsi.

mente, oggi è possibile ipotizzare una *strategia di limitazione del danno*, nel senso che contemplare una politica di prevenzione permette di tutelarsi da un "cortocircuito" in cui i progetti rischiano di compromettere la missione di promozione e di tutela dei diritti dei RARU proprio a partire dai propri operatori. Evidenti sono a questo punto le implicazioni degli altri protagonisti di questi piani di relazione cui si faceva riferimento. Infatti, le possibili soluzioni da adottare sono in capo al progetto a livello locale, ovvero a quegli Enti Locali e quelle associazioni, o cooperative che gestiscono le èquipe e le attività progettuali, mentre sul piano nazionale il rimando è alle istituzioni competenti e al Sistema di Protezione. Tra le diverse possibilità di prevenzione ritieniamo utile porre l'accento sulla formazione intesa in particolare come formazione continua, con percorsi specifici rivolti all'intera èquipe[116].
Tra le possibili indicazioni per una più puntuale definizione di un modello di intervento, si potrebbero anche prevedere delle specifiche ricerche di settore relative ai fattori predittivi del *burnout* a garanzia della qualità dei servizi e del benessere di chi li eroga[117].

Una valutazione per concludere

È essenziale un forte richiamo alla composizione eterogenea del "sistema asilo" in Italia. Da un lato per la sempre maggiore varietà di soggetti pubblici e del privato sociale che erogano i servizi e che corrispondono a sistemi, strutture, enti e organismi diversificati. Dall'altro per la varietà delle caratteristiche quantitative e qualitative che presentano i RARU portatori di nuove domande e nuovi bisogni, con particolare riferimento ai titolari di protezione umanitaria.
Tale composizione si dipana su tutto il territorio nazionale e, come ha messo in evidenza lo stesso progetto IntegRARsi, vede protagoniste le reti locali che costituiscono valore aggiunto in termini di possibili e qualificate risposte ai problemi, di presa in carico integrata che conduce ad ampliare i percorsi di accesso alla cittadinanza. Allo stesso tempo, però, tale composizione equivale a pratiche eterogenee, a linguaggi e approcci locali, a modalità e strumenti differenziati nell'affrontare i problemi. Tornando alla dimensione territoriale, la molteplicità e l'eterogenità che caratterizzano il quadro complessivo ne costituiscono contemporaneamente la ricchezza ed il limite: ricchezza appunto di esperienze, di buone pratiche e innovazione sviluppate proprio da questo tipo di localismo; limite nel senso di confusione, di mancanza di certezze, anche per mancanza di scambio, e in

116 In quest'ottica e secondo obiettivi già fissati a monte, il progetto IntegRARsi ha inteso consegnare una serie di input in-formativi alle èquipe attraverso incontri seminariali e workshop che hanno spaziato dalla comunicazione alla gestione delle risorse umane. Il Servizio Centrale dello SPRAR sta sempre più investendo nella formazione delle èquipe cercando non solo di garantire in tal modo servizi standardizzati e rispettosi dei livelli minimi di qualità comuni a tutti i territori, ma anche in grado di affrontare il fabbisogno con un'offerta formativa sempre più tarata ed innovativa che appunto mira alla formazione continua.

117 Considerato che sono numerosissimi gli studi sulle professioni di aiuto di tipo più tradizionale, come quella degli infermieri per esempio, mentre sono ancora pochi gli studi specifici sugli operatori sociali che lavorano in contesti multiculturali per l'inserimento socio-lavorativo dei cittadini stranieri.

un certo senso di equità di trattamento per i beneficiari, come gli stessi hanno più volte denunciato.

Di fronte allo stato dell'arte, andrebbe valutata la possibilità di un'analisi dettagliata della situazione che conduca ad una nuova fase progettuale che, a sua volta, permetta di definire degli standard dei servizi (con particolare riferimento all'orientamento).

Considerando le numerose buone prassi sviluppate dai territori e l'insieme delle attività ed azioni che caratterizzano i progetti e che in parte costituiscono già degli standard, l'eventuale futura progettazione non potrà prescindere dalla maggiore partecipazione e condivisione possibile per realizzare un confronto a livello sia tecnico, interdisciplinare, che politico-istituzionale, interistituzionale più che auspicabile vista la sensibilità dimostrata in tal senso sia dagli operatori, sia dalle istituzioni. Questo permetterà di mettere in valore e portare a sintesi le esperienze delle reti locali e gli standard di fatto già esistenti secondo un processo il cui risultato non sia una formula "calata dall'alto". A ben vedere questa esigenza è stata reiterata da diversi coordinatori ed operatori delle equipe di progetto: esplicitata come richiesta di scambio e conoscenza del modus operandi degli altri progetti riguardo a prassi, bisogni e problemi specifici, a questa richiesta si è cercato di rispondere utilizzando diverse occasioni di incontro e programmando attività seminariali, ma restano risposte occasionali. La risposta è "mettere a sistema" tutto questo patrimonio.

riferimenti bibliografici

AA.VV. (2008), IntegRARsi. Reti locali per l'integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati: protagonisti, criticità, e buone prassi, in *www.integrarsi.anci.it.*

ABI - CESPI (2006), *La bancarizzazione dei nuovi italiani. Strategie e prodotti delle banche per l'industria finanziaria*, Bancaria Editrice.

AGUADO I CUDOLÀ V. (2004), "La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione. Stato, Regione e governo locale", in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 5.

AMBROSINI M. (2001), *La fatica di integrarsi*, Il Mulino.

AMBROSINI M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino.

BALCH A. (2005), "Immigration as labour market strategy, Spain", in *www.migpolgroup.com.*

BALFOUR R. - PASTORE F. - EINAUDI L. - RIZZOTTI L. (2001), "L'impatto dell'allargamento sui movimenti di popolazione", in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Allargamento a Est dell'Unione Europea: sfide e opportunità per l'Italia*, Dipartimento per gli Affari Economici.

BARBAGLI M. - COLOMBO A. - SCIORTINO G. (2004), (a cura di) *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino.

BIAGINI A. (2004), "Tra Vecchia e Nuova Europa: l'UE e i Paesi dell'Est dalla transizione all'allargamento", in CARITAS ITALIANA, *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, Anterem.

BOERI T. - BRUCKER H. (2000), "The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states", *in European Integration Consortium.*

BOERI T. - BRUCKER H. (2005), "Migration, Co-ordination Failure and Eu Enlargement", in *Discussion Paper n. 481,* DIW.

BOERI T. (2006), "Le politiche migratorie nell'Unione Europea", in *www.lavoce.info.*

BONETTI P. (2002), "Ordine pubblico, polizia locale e immigrazione nel nuovo articolo 117 della Costituzione", in *Le Regioni.*

CAPONIO T. (2003), "Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti", documento base per la Commissione I della Conferenza di Basi su *Partenariato interregionale e politiche migratorie.*

CARITAS/MIGRANTES (2005), *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, Idos.

CARITAS/MIGRANTES (2006), *Immigrazione. Dossier statistico 2006*, Idos.

CARITAS/MIGRANTES (2007), *Immigrazione. Dossier statistico 2007*, Idos.

CENSIS (2006), *Rapporto Annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*, ANCI Servizi.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2005), *Libro Verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica*, COM (2004) 811 definitivo.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006a), "Miti e fatti da sfatare in materia di allargamento", in *http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_it.htm.*

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006b), *Relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee di cui al trattato di adesione del 2003* (periodo dal 1° maggio 2004 al 30 aprile 2006), COM (2006) 48 definitivo.

CORSI C., (2005) “Immigrazione e ruolo degli enti territoriali”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza”*.

DIAMANTI I. – BORDIGNON F. (2004), “Allargamento e integrazione dell’Europa. Orientamenti e attegiamenti dei cittadini europei”, in *Quaderni Fondazione Nord Est, Collana Osservatori, n. 8*.

ECAS (2005), “Report on free movement of workers in Eu-25. Who’s afraid of EU enlargement?”, in *www.migration-boell.de/downloads/migration/EnlargementReport.pdf*

ECAS (2006), “Report on free movement of workers in Eu-25. Who’s still afraid of EU enlargement?”, in *www.ecas-citizens.eu/content/blogsection/26/178/*

EGFN (2006), “Export group on future skill needs, National Skill bulletin”, in *www.fas.ie.*

EINAUDI L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità a oggi,* Editori Laterza.

EINRI P. M. (2005), “Current immigration debates in Europe: A pubblication of the European Migration Dialogue”, in *www.migpolgroup.com*.

EQUIPE D’ANALISI POLITICA – UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELLONA, (2001), “Espana. Immigration and the Job market. The Institutional and Regulatory Regulatory System”, in I.P.R.S. (a cura di), *Governance Models and New migration Pattern: local strategies to foster social cohesion in a changing labour market*, Commissione europea-Dg Affari Sociali.

FERNÀNDEZ C. - ORTEGA C. (2006), “Labour Market Assimilation of Immigrants in Spain: Employment at the Expense of Bad Job-Matches?”, IESE Business School, working paper n.644, in *www.iese.edu.*

FRANCESCHETTI L. (2004), *Regolare l’immigrazione. Il management dei flussi per lavoro in Europa*, Franco Angeli.

GERACI S. - MARCECA M., (2002) *“*Il diritto all’assistenza sanitaria dei cittadini stranieri*”*, in *Panorama della sanità*, n. 18.

GRIJALBA M. A. (2003), “Le competenze degli enti locali in Spagna”, working paper, in *www.disefin.unige.it.*

HILLE H. - STRAUBHAAR T. (2001), “The impact of the Eu enlargement on migration movements and economic integration: results of recent studies”, in OECD *Migration Policies and EU Enlargement: The Case of Central and Eastern Europe,* OECD.

ICI (2005), “Background Information and Statistic on Immigration to Ireland” in *www.immigrantcouncil.ie.*

ICMS (2001), “Governance models and new migration patterns: Local strategies to foster social cohesionin a changing labour market”*, in http://migration.ucc.ie.*

ISMU (2006), *Undicesimo rapporto sulle migrazioni 2005*, Franco Angeli.

LA ROSA M. - ZANFRINI L. (2003), *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, Franco Angeli.

LAFFAN B. (2001), “The European Union polity: a union of regulative, normative and cognitive pillars”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n.5.

LIVI BACCI, M. (2005), a cura di, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli.
MINISTERO DELL'INTERNO (2007), *I° Rapporto sugli immigrati in Italia,* in *www.interno.it.*
NESC (2006a) "Migration policy", in *www.nesc.ie.*
NESC (2006b), "Managing migration in Ireland: a Social and Economic Analysis", in *www.nesc.ie.*
OCSE (2006), "From Imigration to Integration. Local Solution to a Global Challenge" in *www.oecd.org.*
OECD (2006), "Effects of migration on sending countries: What do we know?", in *Working Paper n. 250.*
PASTORE F. - ROTTA A. (2004), "Le politiche dell'Unione europea, tra libertà di circolazione e nuove frontiere", in O. Forti, F. Pittau, A. Ricci, *Europa. Allargamento a est e immigrazione*, Nuova Anterem, Roma.
PASTORE F. (2006), "L'Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali", in *Quaderni di sociologia,* n. 40.
PORTES J. - FRENCH S. (2005), *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market: early evidence*, UK Department for Work and Pensions - working Paper n. 18.
REYNERI, E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino.
REYNERI, E. (2006), "La vulnerabilità degli immigrati", in Saraceno C. e Brandolini A. (a cura di) in *Disuguaglianze economiche e vulnerabilità sociale in Italia*, Il Mulino.
RICCI A. (2004), "I flussi migratori dall'Europa Centro Orientale e Orientale", in O. Forti, F. Pittau, A. Ricci, *Europa. Allargamento ad Est e immigrazione*, Nuova Anterem, Roma.
RUGGERI A. - SALAZAR C. (2004), "«Ombre e nebbia» nel riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V", in *Le Regioni*.
STRAZZI S. - BUGLIONI I., (2003) "Lo straniero extracomunitario – analisi della normativa statale e regionale con particolare riferimento alle Marche", Quaderni del Consiglio regionale delle Marche.
TROISI M. (2008) "La continuità dei principi della L. N. 328 del 2000 nella nuova stagione legislativa regionale in materia di servizi sociali. Il caso della regione Puglia" in *www.federalismi.it.*
TAJOLI L. (2005), "Conseguenze economiche del quinto allargamento dell'Unione Europea", *www.ispionline.it.*
TURATTO G. (2005), "Previdenza e lavoro. Un'analisi delle disparità di trattamento", in *La Rivista delle Politiche Sociali,* n. 3.
ZANFRINI L., (2004) *Sociologia della convivenza interetnica*, Editori Laterza.
ZANFRINI L., (2004) *Sociologia delle migrazioni,* Editori Laterza.
ZIELONKA J. (2004), "La diversità come ricchezza nell'UE allargata", in *La Rivista delle Politiche Sociali,* n. 1.
ZINCONE G. (2007), "Italian immigrants and immigration policy-making: structures, actors and practices", in *www.imiscoe.org.*

1 ***I termini della formazione***. *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, ottobre 2002

2 ***Compendio normativo del FSE***. *Manuale 2000-2006*, 1ª edizione dicembre 2002, 2ª edizione aggiornata dicembre 2003

3 ***Compendio normativo del FSE***. *Guida operativa*,1ª edizione ed. dicembre 2002, 2ª edizione aggiornata dicembre 2003

4 ***Il FSE nel web.*** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, dicembre 2002

5 ***Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione***, luglio 2003

6 ***Politiche regionali per la formazione permanente***. *Primo rapporto nazionale,* luglio 2003

7 ***Sviluppo del territorio nella new e net economy***, luglio 2003

8 ***Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro***, settembre 2003

9 ***L'attuazione dell'obbligo formativo***. *Terzo rapporto di monitoraggio*, settembre 2003

10 ***Manuale per il tutor dell'obbligo formativo***. *Manuale operativo e percorsi di formazione*, settembre 2003

11 ***Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.*** *Anno formativo 2000-2001*, settembre 2003

12 ***Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione***, ottobre 2003

13 ***Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione***, ottobre 2003

14 ***I contenuti per l'apprendistato***, ottobre 2003

15 ***Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese***, dicembre 2003

16 ***L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job***, dicembre 2003

17 ***L'offerta di formazione permanente in Italia***. *Primo rapporto nazionale*, dicembre 2003

18 ***Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso***. *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, dicembre 2003

19 ***La qualità dell'e-learning nella formazione continua***, dicembre 2003

20 ***Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning***, dicembre 2003

21 ***Apprendimento in età adulta***. *Modelli e strumenti*, marzo 2004

22 ***Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori***, aprile 2004

23 ***La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione***, aprile 2004

I file pdf dei volumi della collana sono disponibili nella sezione *Europalavoro* del sito del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (area "Prodotti editoriali", *http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/DGPOF/ProdottiEditoriali/CollaneEditoriali/LibriFSE/).*

24 ***La formazione continua nella contrattazione collettiva***, maggio 2004

25 ***Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE*** (volume + cd rom), maggio 2004

26 ***Appunti sull'impresa sociale***, maggio 2004

27 ***Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies.*** *Synthesis report*, maggio 2004

28 ***Formazione continua e grandi imprese*** (volume + cd rom), maggio 2004

29 ***Guida al mentoring***. *Istruzioni per l'uso*, giugno 2004

30 ***Gli appalti pubblici di servizi e il FSE***. *Guida operativa*, giugno 2004

31 ***La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema***. *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei-percorsi IFTS*, giugno 2004

32 ***Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione***, giugno 2004

33 ***Tecnici al lavoro***. *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, giugno 2004

34 ***Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego***, giugno 2004

35 ***Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego***, giugno 2004

36 ***Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O.*** *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, luglio 2004

37 ***L'attuazione dell'obbligo formativo***. *Quarto rapporto di monitoraggio*, luglio 2004

38 ***Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia***, settembre 2004

39 ***Accreditamento delle sedi orientative*** (8 volumi in cofanetto), settembre 2004

40 ***Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione***, ottobre 2004

41 ***Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi***, ottobre 2004

42 ***Guida al mentoring in carcere***, novembre 2004

43 ***Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi.*** *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, novembre 2004

44 ***Certificazione delle competenze e life long learning.*** *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa,* dicembre 2004

45 ***Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione***, dicembre 2004

46 ***Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione***, dicembre 2004

47 ***Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione*** (volume + cd rom), gennaio 2005

48 ***L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006***: ***stato di attuazione al termine del primo triennio***, gennaio 2005

49 ***I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa***, gennaio 2005

50 ***Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord***. *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, gennaio 2005

51 ***La rete, i confini, le prospettive.*** *Rapporto apprendistato 2004*, febbraio 2005

52 ***La spesa per la formazione professionale in Italia***, febbraio 2005

53 ***La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario*** (volume + cd rom), marzo 2005

54 ***Informare per scegliere***. *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, aprile 2005

55 ***Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare***. *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, aprile 2005

56 ***Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani***. *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, maggio 2005

57 ***La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society*** (volume + cd rom), giugno 2005

58 ***La domanda di lavoro qualificato***. *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, giugno 2005

59 ***La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto***. *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, settembre 2005

60 ***La moltiplicazione del tutor.*** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali,* settembre 2005

61 ***Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.*** *Anno formativo 2002-2003*, settembre 2005

62 ***La Ricerca di lavoro***. *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, settembre 2005

63 ***I formatori della formazione professionale***. *Come (e perché) cambia una professione,* ottobre 2005

64 ***I sistemi regionali di certificazione***: ***monografie***, ottobre 2005

65 ***Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive***. *Atti dell'Incontro annuale QCS Ob. 3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, ottobre 2005

66 ***Trasferimento di buone pratiche: case study***. *Terzo volume*, ottobre 2005

67 ***Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1***. *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, novembre 2005

68 ***L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria.*** *Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti,* novembre 2005

69 ***Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006***, dicembre 2005

70 ***La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.*** *Indagini placement Obiettivo 3*, gennaio 2006

71 ***Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro***. *I risultati di due indagini*, febbraio 2006

72 ***La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004***, febbraio 2006

73 ***Insegnare agli adulti: una professione in formazione***, marzo 2006

74 ***Il governo locale dell'obbligo formativo.*** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, marzo 2006

75 ***Dipendenze e Mentoring.*** *Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia,* maggio 2006

76 ***Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative***. *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, giugno 2006

77 ***Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema***. *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, giugno 2006

78 ***Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE***. *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, giugno 2006

79 ***La transizione dall'apprendistato agli apprendistati***. *Monitoraggio 2004-2005,* giugno 2006

80 ***Plus Partecipation Labour Unemployment Survey***. *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, luglio 2006

81 ***Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation.*** *Executive Summary,* luglio 2006

82 ***La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti***, luglio 2006

83 ***Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.*** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE),* novembre 2006

84 ***Organizzazione Apprendimento Competenze***. *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia,* dicembre 2006

85 ***L'offerta regionale di formazione permanente***. *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo*, febbraio 2007

86 ***La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia***, marzo 2007

87 ***Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato***. *Uno strumento per l'apprendimento in rete*, marzo 2007

88 ***Verso il successo formativo***. *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, aprile 2007

89 ***xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.*** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, aprile 2007

90 ***Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE***. *Le province di Genova, Modena e Siena,* settembre 2007

91 ***I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione***, settembre 2007

92 ***Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento***, settembre 2007

93 ***La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti***, settembre 2007

94 ***La domanda di lavoro qualificato in Italia***. *Le inserzioni a modulo nel 2005*, settembre 2007

95 ***Gli organismi per le politiche di genere***. *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, settembre 2007

96 ***L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali***. *Monitoraggio sul 2005-06*, settembre 2007

97 ***La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: linee guida e Carta dei Servizi***, ottobre 2007

98 ***Analisi della progettazione integrata***. *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013,* ottobre 2007

99 ***L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto***. *I risultati del SIST. Il mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, ottobre 2007

100 ***Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego***. *Manuale operativo*, ottobre 2007

101 ***I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano***, ottobre 2007

102 ***Sviluppo, Lavoro e Formazione.*** *L'integrazione delle politiche. Atti del Seminario "Sistemi produttivi locale politiche della formazione e del lavoro"*, novembre 2007

103 ***I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali***, novembre 2007

104 ***Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie***, novembre 2007

105 ***Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno***. *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, dicembre 2007

106 ***La riflessività nella formazione: modelli e metodi***, dicembre 2007

107 ***L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio***, dicembre 2007

108 ***Rapporto annuale sui corsi IFTS***. *Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, dicembre 2007

109 ***La formazione permanente nelle Regioni.*** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione,* dicembre 2007

110 ***Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)***, gennaio 2008

111 ***Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)***. *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, febbraio 2008

112 ***Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile***. *I risultati di una indagine conoscitiva*, marzo 2008

113 ***Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.*** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno,* marzo 2008

114 ***Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE***, luglio 2008

115 ***Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.*** *Una indagine qualitativa,* luglio 2008

116 ***La formazione dei rappresentanti delle parti sociali per lo sviluppo della formazione continua***, luglio 2008

117 ***Fostering the participation in lifelong learning.*** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report,* (volume + cd rom), luglio 2008

118 ***Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.*** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca,* luglio 2008

119 ***Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.*** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure,* luglio 2008

120 ***Partecipazione e dispersione***. *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo,* luglio 2008

121 ***Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.*** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I,* luglio 2008

122 ***Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro.*** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II,* luglio 2008

123 ***La domanda di istruzione e formazione degli alievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione.*** *I risultati dell'indagine ISFOL,* luglio 2008

124 ***La partecipazione degli adulti alla formazione permanente.*** *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda,* luglio 2008

125 ***Il bene apprendere nei contesti e-learning,*** luglio 2008

126 ***Il bisogno dell'altra barca.*** *Percorsi di relazionalità formativa,* luglio 2008

127 ***I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro,*** luglio 2008

128 ***Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione,*** settembre 2008

I.G.E.R. srl
viale C.T. Odescalchi, 67/A
00147 Roma

Finito di stampare settembre 2008

I libri del Fse

La scena sociale europea è dominata stabilmente dalla questione dell'immigrazione. La rilevanza assoluta del tema trascende i confini nazionali e suggerisce la necessità di una piena assunzione di responsabilità da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti: alle politiche pubbliche si chiede di governare l'evoluzione dei fatti sociali ed economici, garantire risposte alla cittadinanza, definire modelli di "integrazione ragionevole", attrezzare i territori. E questo le politiche pubbliche possono raggiungere anche con il corso di supporti analitici puntuali. Questo volume può rappresentare un ausilio in tal senso: gli studi qui raccolti intendono perimetrare l'ambito delle problematiche più consistenti ed evidenziare la complessità dei fenomeni in esame e della loro gestione, anche in considerazione del fatto che la stessa va iscritta in un sistema di governance multilivello, che corresponsabilizza insieme l'arco di soggetti che va dalle istituzioni comunitarie alle amministrazioni locali. Questa articolazione è rinvenibile nella rassegna proposta, che muove dall'analisi del contesto europeo; procede con la comparazione di esperienze di nazioni che sono in poco tempo passate ad attrarre migranti invece che vederli partire, come storicamente accaduto anche in Italia; insiste sulla ricostruzione della situazione del nostro Paese con dati di diverse fonti; infine si sofferma su un tema, quello delle competenze regionali nelle politiche dell'immigrazione, tanto interessante quanto poco studiato. Su questi profili, esercizi di valutazione a supporto delle decisioni istituzionali sono necessari: giacché di fronte a tali processi l'azione delle istituzioni non può che combinare la produzione di norme e la definizione/erogazione di servizi con l'accumulazione di conoscenze.

ISSN 1590-0002