

REGIONE GOVERNANCE MIGRATORIA
Il ruolo degli enti sub-nazionali tra integrazione e co-sviluppo

Ferruccio Pastore

Relazione alla Conferenza su
“Partenariato interregionale e politiche migratorie”
(Bari, 23-24 ottobre 2003)

1. "IL GLOBALE FA IL NIDO NEL LOCALE"

Vorrei dedicare questa relazione a un'analisi del ruolo attuale – ma ancor più di quello potenziale - delle regioni europee nel campo delle politiche migratorie. Partendo da questo tema, piuttosto ampio per la verità, vorrei poi cercare di stringere il fuoco sul tema specifico di questa conferenza: ovvero, i *partenariati interregionali* in questo settore.

Incomincerei con una domanda semplice, ma essenziale: perché è così importante il livello territoriale, sub-nazionale delle politiche in materia di migrazioni?

Per rispondere, vorrei partire da una realtà molto specifica, ma per molti versi rappresentativa della grande ricchezza e varietà delle comunità straniere presenti in Italia.

La realtà da cui voglio partire – non stupitevi - è quella dei grandi allevamenti di bovini del mantovano. Nel cuore di quella pianura padana che, oltre ad essere uno dei principali bacini di attrazione dell'immigrazione per lavoro in Italia, è stata anche la culla di molti degli umori ostili all'immigrazione che attraversano la società italiana.

Oggi, gli allevamenti del mantovano si reggono in gran parte sul lavoro di diverse migliaia di lavoratori stranieri, in gran parte Sikh provenienti dall'India. Perché proprio loro?

Cercando di rispondere a questa domanda, un bravo giornalista, osservatore molto acuto del nord-est italiano e dei vicini Balcani, Paolo Rumiz, ha scritto:

“Come siano arrivati qui gli uomini dalle lunghe barbe, nessuno sa di preciso. Ma corre voce che la catena migratoria sia iniziata con il circo Togni, che voleva solo lavoratori sikh o indù per la pulitura delle bestie. Successe perché il vecchio Togni, bresciano, era anche di origine zingara. Per essere precisi, era un sinti, uno dei rom di provenienza indiana che in Italia hanno sempre fatto i giostrai. Assumeva indiani per la stagione, poi a fine contratto li mollava nelle stalle della Bassa. Così è iniziata la catena migratoria, e il Globale ha fatto il nido nel locale”.¹

Quest'ultima espressione ("il Globale che fa il nido nel Locale") mi piace molto, e mi sembra che descriva bene la relazione che oggi esiste tra la portata *globale*, che i flussi migratori hanno indubbiamente assunto, e la dimensione *locale*, che conserva un'importanza assolutamente decisiva, sia per capire le cause, i ritmi e le modalità delle migrazioni, sia per comprendere (e quindi per governare nel modo migliore) i processi di integrazione (o di non-integrazione) e la trama dei rapporti tra comunità emigrate e contesti di origine.

¹ P. Rumiz, *Sikh, gli indiani di Padania padroni del latte made in Italy. Viaggio nei popoli che fanno ricco il nostro paese*, in *La Repubblica*, 8 ottobre 2003, p. 4.

Anche in un'epoca di globalizzazione intensa e, per molti versi, caotica, le migrazioni internazionali non si presentano, infatti, come un turbine casuale e imprevedibile, ma come un *reticolo* di mobilità indubbiamente assai complesso, ma complessivamente "leggibile" e non privo di regolarità.

Nei paesi di origine come in quelli di destinazione, permangono distinzioni sufficientemente nette tra aree che sono interessate in maniera massiccia e diretta da processi migratori e altre che non lo sono, o lo sono molto meno. Inoltre, "catene migratorie" di diversa natura continuano a determinare in profondità i flussi e a generare significative concentrazioni territoriali per nazionalità nei paesi di insediamento. Come nel caso dei Sikh del mantovano.

Anche in un'epoca di globalizzazione, dunque, la dimensione "locale" delle migrazioni internazionali conserva importanza decisiva, sia sul versante dei paesi di provenienza, sia in quelli di arrivo.

Da questo deriva che gli spazi sub-nazionali (regionali e locali) sono quelli dove si misura più direttamente, e in forma più omogenea, l'impatto delle migrazioni.

Tutto questo ci aiuta a capire l'importanza del livello locale e territoriale nella gestione dei processi migratori.

Visto il radicamento nel Locale dei fenomeni migratori, tanto all'origine quanto alla destinazione, una *buona* politica migratoria deve quindi essere articolata, differenziata, adattata alle specificità del territorio.

E questo non vale soltanto per le misure in materia di integrazione, di alloggio, di sostegno all'inserimento lavorativo, di promozione del dialogo tra culture.

Ma vale anche - come vedremo meglio tra poco - per la dimensione che potremmo definire "esterna" della politica migratoria.

Cioè per quell'insieme di attività - della cui importanza oggi siamo sempre più consapevoli - che presuppongono contatti con le società di origine e con le istituzioni di quei paesi, e che vanno dalle politiche di formazione, selezione e reclutamento di manodopera, alle politiche di rientro e di sostegno al reinserimento delle persone rimpatriate, e più in generale alle politiche di sviluppo mirate ad attenuare la pressione migratoria, o a rendere meno drammatiche le condizioni in cui talvolta si esercita.

2. DALLA SUPPLENZA ALLA ISTITUZIONALIZZAZIONE

Se, dunque, una buona politica migratoria deve essere modellata sulle specificità del territorio, o meglio *dei territori* tra cui la migrazione si sviluppa, le istituzioni territoriali e locali devono essere in grado di svolgere un ruolo di primo piano.

Fin qui, dunque, la teoria. Ma che cosa succede, in pratica?

In pratica, succede che effettivamente, nel corso degli ultimi quindici-vent'anni, il ruolo degli enti sub-nazionali nel campo delle politiche migratorie si è accresciuto ovunque, in Europa.

Si è accresciuto nei paesi di più vecchia immigrazione, e particolarmente in quelli a struttura federale, come la Germania. Ma questo ruolo è diventato sempre più importante anche nei paesi di immigrazione più recente, come il nostro e più in generale tutti quelli dell'Europa meridionale.

Anzi, nei paesi dove l'immigrazione straniera si è manifestata più tardi, al di fuori di grandi campagne di reclutamento di massa, in un contesto economico "post-fordista" dove la domanda di lavoro straniero è diffusa, capillare, differenziata, in buona parte informale, ebbene in questi contesti, il ruolo dei governi sub-nazionali nella gestione del fenomeno è stato, per certi versi, addirittura *più importante*.

Di fronte a flussi inattesi, spontanei, in larga misura non autorizzati, diffusi in maniera non omogenea sul territorio nazionale, le istituzioni centrali hanno spesso tardato a reagire, o perlomeno hanno avuto difficoltà a reagire andando al di là dell'emergenza.

In questo quadro, le regioni e gli enti locali più direttamente interessati hanno dovuto sopperire, garantendo per esempio l'accesso alle cure essenziali, quando la legislazione nazionale ancora non conteneva previsioni in materia; o predisponendo strutture di prima (e poi di seconda) accoglienza; inventandosi politiche scolastiche adatte a contesti sempre più multiculturali. E così via.

Poi, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, questa sorta di *supplenza* diffusa, improvvisata, necessitata, si è venuta istituzionalizzando.

Con la creazione del Fondo nazionale per le politiche migratorie, la legge 40/1998, la "Turco-Napolitano", ha gettato le basi per un decentramento pieno delle politiche di integrazione.

In maniera per certi versi simile, la legge "Bossi-Fini" (189/2002), con la creazione del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (art. 32), ha istituzionalizzato il preesistente Programma nazionale asilo, creando così le premesse per un decentramento coordinato delle politiche di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati.

Il fatto che il decentramento delle politiche di accoglienza e integrazione sia ormai consolidato, che tra istituzioni del territorio e comunità immigrate ci sia ormai un rapporto strutturato è dimostrato, mi pare, anche dal dibattito, caldissimo in questi giorni, sulla *cittadinanza locale* degli stranieri stabilmente insediati nel nostro paese, e sulle modalità più appropriate per riconoscere e per attivare questa forma di cittadinanza minore, ma praticamente importantissima.

3. LE REGIONI EUROPEE A UN BIVIO

Lo spazio crescente che le regioni, in Italia come in altri paesi europei, sono venute acquistando, e la progressiva istituzionalizzazione di questo ruolo, delineano un modello nuovo di politica migratoria.

Ma si tratta di un modello ancora fragile, incompiuto, instabile.

Qui non voglio entrare nel merito dei problemi nuovi che nascerebbero da una *devoluzione* massiccia di poteri alle regioni, in materie cruciali per l'integrazione come la sanità e la scuola, secondo quello che prevede il recente disegno di legge governativo che tutti conoscete.

Voglio soltanto soffermarmi brevemente sui fattori di incompiutezza e di instabilità del sistema *attuale* di ripartizione di compiti, funzioni e risorse in materia migratoria. Parlerò dell'Italia, come un esempio, ma è importante sottolineare che dinamiche analoghe si riscontrano in molti altri paesi europei.

Da un lato, abbiamo un problema di *risorse*: a fronte dei compiti di grande rilevanza assegnati ai sistemi di governo territoriale e locale, la dotazione finanziaria è complessivamente insufficiente, e questo si constata con particolare asprezza in un momento come questo, in cui le regioni e gli enti locali si trovano a dovere assorbire, tutta in una volta, l'ondata dei nuovi utenti, dei nuovi aventi diritto generati dalla regolarizzazione.

Dall'altro lato, vi è un problema di *delimitazione dei compiti reciproci*. Enti locali e regioni mostrano una crescente propensione ad andare al di là dei compiti ormai tradizionali nel campo dell'accoglienza e dell'integrazione. Gestione dei flussi, cooperazione con i paesi di origine, rimpatri volontari, rimesse, valorizzazione della imprenditorialità dei migranti, questi sono solo alcuni dei nuovi settori di sperimentazione, che si aprono non solo in Italia, ma anche in Spagna e, con intensità forse minore, in altri paesi europei.

Nei documenti di base preparati per le Commissioni di oggi pomeriggio troverete una panoramica dettagliata e ragionata di questo fiorire di progetti-pilota, di sperimentazioni, di studi di fattibilità.

Questo nuovo protagonismo è un bene in sé, perché mostra la volontà dei governi sub-nazionali di affrontare il fenomeno migratorio in maniera *integrata*, secondo una tendenza che si sta radicando a livello mondiale e che è certamente molto più promettente dei vecchi approcci, unilaterali, settoriali, emergenziali.

Ma, in questo fiorire di iniziative e di sperimentazioni, sono insiti anche dei *rischi*. Rischi di confusione, di competizione impropria tra livelli istituzionali diversi, di assenza di coordinamento e dispersione degli interventi, di scarsa efficacia.

Ci troviamo dunque in una situazione dinamica, potenzialmente molto fertile, ma instabile. Una situazione che deve necessariamente evolversi verso uno stadio ulteriore, verso un vero e proprio sistema di *governance* delle migrazioni.

Un sistema di *governance* che non potrà che essere complesso e a più livelli, e che senza perdere in dinamismo dovrà guadagnare in efficienza, in trasparenza, nel grado di certezza nella definizione delle sfere di competenza, ma anche dei livelli minimi essenziali per determinate prestazioni e per la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

4. LA GOVERNANCE MIGRATORIA NELLA NUOVA EUROPA

Questo salto di qualità nel ruolo degli enti sub-nazionali nel campo delle politiche migratorie si impone, non solo per ragioni interne, di efficienza, ma anche per ragioni esterne, di carattere più generale.

Come il professor Livi Bacci ha mostrato molto bene nella sua relazione, le migrazioni internazionali verso il territorio attuale dell'Europa comunitaria non sono destinate a diminuire, nei prossimi dieci-vent'anni.

Al contrario, per l'effetto combinato di una crescita dei *fattori di attrazione*, cioè della domanda di lavoro straniero, e dei *fattori di spinta*, soprattutto di natura demografica, le migrazioni dal Mediterraneo e dall'Africa, ma non solo, sono destinate ad aumentare.

Inoltre, nell'Europa allargata, nell'Europa a 25 ormai imminente, e ancor più in quella a 27, a 28 o a 33 che seguirà, quando anche i Balcani e la Turchia saranno infine giudicati idonei, la mobilità intra-europea risulterà rafforzata.

E quei movimenti di popolazione saranno molto diversi dalle migrazioni che conosciamo oggi, perché si tratterà di spostamenti pienamente legali, privi di ostacoli, che quindi ricadranno più facilmente in schemi circolari, rotatori, di "pendolarismo migratorio", come dicono gli studiosi.

E poi, l'allargamento determinerà un vasto spostamento a oriente e a sud della frontiera esterna comune, che porterà l'Unione a confinare direttamente con paesi caratterizzati da un'intensa pressione migratoria, come la Moldavia o addirittura l'Iraq.

Per governare in maniera equilibrata ed efficace uno scenario migratorio così complesso, gli Stati non basteranno più.

Da un lato, gli strumenti sovra-nazionali dovranno essere ulteriormente potenziati, e i dibattiti di queste settimane sulla fattibilità e sull'utilità di un *sistema di quote europee*, o di una *polizia di frontiera europea*, sono molto indicativi.

Da questo punto di vista, l'intenzione della Commissione di sottoporre agli Stati membri, nelle prossime settimane, una proposta dettagliata per la creazione di una *Border Management Agency* europea è un passo molto importante. E ancora più rilevante è l'auspicio - espresso dal Consiglio europeo di Bruxelles, la settimana scorsa - che entro la fine dell'anno i governi dei Quindici possano arrivare a un'intesa politica per la creazione di una tale agenzia.

Da un lato, quindi, rafforzamento del livello sovra-nazionale di gestione del fenomeno. Ma, dall'altro lato, anche la rete sub-nazionale di governo delle migrazioni dovrà essere rafforzata.

Non a caso, parlo della necessità di rafforzare una *rete* sub-nazionale per il governo dei processi migratori. E non del rafforzamento del ruolo delle regioni, singolarmente prese.

Perché solo attraverso forme di coordinamento tra regioni, e di coordinamento tra queste e gli Stati membri, e tra queste e le istituzioni europee, il ruolo dei governi territoriali in materia migratoria può dispiegare tutto il proprio potenziale positivo, e annullare le spinte disgregatrici, che un rafforzamento insufficientemente coordinato potrebbe invece generare.

5. VERSO PARTENARIATI TRANS-LOCALI PER IL CO-SVILUPPO E LA MOBILITÀ?

Quali sono dunque, e quali potrebbero essere, i compiti delle regioni - unite in reti, in consorzi o in partenariati - all'interno del sistema di *governance* delle migrazioni di cui la nuova Europa ha bisogno?

Partiamo dai compiti tradizionali, che però richiedono un ripensamento profondo. Mi riferisco alle funzioni dei governi territoriali sul terreno dell'accoglienza e della integrazione.

Le regioni e gli enti locali europei hanno accumulato, in questi anni, uno straordinario patrimonio di esperienze e competenze nel governo dell'integrazione. Ma questo patrimonio non è stato sufficientemente studiato, diffuso e valorizzato.

Attraverso reti di cooperazione tra regioni di accoglienza, in particolare tra regioni che si trovano a dover affrontare "problemi" amministrativi analoghi (come, per esempio, un'elevata presenza di

lavoratori stagionali, oppure un tratto di frontiera particolarmente esposto, e così via), questo patrimonio potrebbe essere valorizzato appieno.

Attraverso scambi sistematici di dati e "buone pratiche", ma anche attraverso scambi e percorsi di formazione comune per amministratori e funzionari - sul tipo di quelli che intende sostenere il nuovissimo programma europeo INTI - si potrebbe migliorare ulteriormente la *qualità* delle politiche di integrazione, ma si farebbe anche maturare una *cultura comune*, davvero europea, dell'integrazione che, tra l'altro, rafforzerebbe la capacità dei governi sub-nazionali di far valere i propri obiettivi nelle sedi nazionali e comunitarie.

Ma, nell'Europa dei prossimi anni, le regioni europee non possono, né credo che *intendano* limitarsi alle funzioni tradizionali in materia di integrazione, per quanto ampio sia il significato che si vuole dare a questo termine.

Ho già detto come, in Italia e in alcuni altri Stati europei, i governi territoriali abbiano da tempo superato i confini ristretti di una *politica "interna" dell'immigrazione*, intesa riduttivamente come gestione dell'accoglienza e dell'inserimento, sconnessa da una visione d'insieme dei processi migratori, delle loro determinanti e del loro impatto sul contesto di origine.

Da tempo, le regioni italiane, spagnole e di altri paesi di immigrazione ambiscono a incidere sul fenomeno migratorio nel suo complesso, dalle cause della pressione migratoria, agli effetti strutturali che le migrazioni hanno sul tessuto economico e sociale dei paesi di provenienza.

Come mostriamo nei documenti di base per le Commissioni di oggi pomeriggio, i programmi regionali finalizzati allo sviluppo *labour-intensive* e alla riduzione della pressione migratoria, alla valorizzazione delle rimesse e delle risorse professionali e umane dei migranti, alla promozione del dialogo tra culture, e così via, sono ormai molto numerosi.

Ma sono perlopiù interventi settoriali, in molti casi episodici, privi di quella *continuità* e *multidimensionalità* che in questo campo, forse più che in altri, sono condizioni assolute di riuscita e di efficacia.

La sfida dei prossimi anni, per le regioni europee - e specialmente per quelle "di frontiera", come questa - è quindi quella di sviluppare strategie integrate, di lunga durata, sostenibili, di cooperazione con le regioni di origine dei flussi più significativi.

Ma quali dovranno essere i principi-cardine di queste strategie, che le regioni europee dovranno sviluppare attraverso un dialogo strutturato tra di loro, e con le loro omologhe nei paesi di provenienza dei flussi?

A mio parere, i principi-cardine devono essere due:

I) Il primo è che non bisogna pensare che la cooperazione allo sviluppo - in qualunque forma e a qualunque livello essa operi - possa eliminare le cause di fondo delle migrazioni e possa, quindi, cancellare il fenomeno.

Primo, perché le cause delle migrazioni si trovano da questa parte del Mediterraneo (sotto forma di domanda di lavoro poco costoso e massimamente flessibile), almeno quanto si trovano sulla sponda opposta.

Ma, *in secondo luogo*, perché - come sostiene in maniera unanime la comunità scientifica e come dimostra l'esperienza europea tra XIX e XX secolo - durante una lunga fase di transizione, lo sviluppo e la modernizzazione alimentano la mobilità sociale e territoriale, non la attenuano.

Questo cosa significa? Significa forse che le politiche di sviluppo siano in contrasto con gli obiettivi di regolamentazione delle migrazioni? Assolutamente no! Perché se è vero che lo sviluppo, in una fase iniziale, non riduce *quantitativamente* la propensione a emigrare, è anche vero che cambia profondamente le dinamiche migratorie sul piano *qualitativo*: crea cioè le condizioni perché l'emigrazione sia una scelta più consapevole e pianificata, e potenzialmente più produttiva.

E questo non può che convenire, tanto al paese di origine, quanto a quello di destinazione.

II) Il secondo principio-cardine a cui, a mio parere, i futuri partenariati interregionali dovrebbero attenersi riguarda il ruolo dei migranti stessi. Oggi la comunità internazionale è sempre più consapevole del fatto che i migranti - questi 175 milioni di persone che si stima vivano e lavorino fuori dai confini di nascita - sono attori fondamentali per lo sviluppo del contesto di origine.

In molti paesi, sono proprio le comunità emigrate l'agenzia umanitaria e di sviluppo più importante. In molti paesi, poi, la cosiddetta diaspora è anche la fonte principale di investimenti provenienti dall'estero, e le rimesse sono la voce principale del saldo di bilancio con l'estero, e i migranti sono il principale veicolo di innovazione tecnologica, culturale e in certi casi anche politica.

I futuri partenariati interregionali dovranno partire da questa consapevolezza: la cooperazione per il co-sviluppo non dovrà essere concepita *per* i migranti, ma *attraverso* i migranti.

Quello che la cooperazione decentrata, interregionale può fare - il *massimo* e il *meglio* che essa può fare, a mio parere - è creare un ambiente istituzionale, giuridico, culturale ed economico propizio affinché il ruolo di sviluppo, che i migranti già ricoprono, venga valorizzato al massimo.

Ai governi territoriali, dei paesi di origine come dei paesi di arrivo, spetta il compito fondamentale di strutturare spazi trans-nazionali - o forse è più corretto dire *trans-locali* - favorevoli alla circolazione delle competenze professionali e imprenditoriali, delle rimesse, delle tecnologie e dei modelli culturali.

Saranno poi i migranti e le società civili che, mano a mano che questi spazi trans-locali si rafforzeranno, penseranno ad occuparli, facendoli vivere e prosperare.