

IL RUOLO DELLE REGIONI NELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI

Documento di base per la Commissione I
della Conferenza di Bari su “Partenariato interregionale e politiche migratorie”
(23-24 ottobre 2003)

A cura di Tiziana Caponio
con il coordinamento di Ferruccio Pastore

Introduzione

Il *paper* si propone di analizzare il ruolo delle regioni nella elaborazione delle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati in Europa. Questo è generalmente più rilevante negli stati con struttura di tipo federale, come ad esempio la Germania, o quasi-federale, come la Spagna, ma anche in quelli tradizionalmente unitari si assiste a un protagonismo crescente delle istituzioni sub-nazionali, regioni *in primis*. Nel contesto di un'Europa sempre più coesa e integrata, infatti, una regolazione della presenza immigrata incentrata esclusivamente sul livello di governo centrale non potrebbe che risultare inadeguata: si tratta di individuare nuovi modelli di *governance* delle politiche migratorie che abbiano nel territorio, e in particolare nel livello regionale, una articolazione fondamentale.

Il *paper* si articola in tre paragrafi. Nel primo, si cercherà innanzitutto di delineare meglio il ruolo delle Regioni italiane nel campo delle politiche migratorie in una prospettiva comparata, avendo quali riferimenti privilegiati i casi di Germania e Spagna che, in forme diverse, accordano ai governi sub-nazionali (*Länder* e Comunità autonome) funzioni importanti in materia migratoria.

Tuttavia, l'azione della singola regione non può che incontrare forti limiti in un settore oggettivamente assai complesso come è quello dell'immigrazione. Per questo motivo, le regioni europee hanno da alcuni anni intensificato diverse forme di coordinamento delle politiche, come si vedrà nel secondo paragrafo, dove verranno identificati alcuni modelli di cooperazione interregionale (intra-nazionale, intra-europea, con regioni esterne all'UE), evidenziando esempi di esperienze concretamente portate avanti nell'ambito di ciascun modello. Ma se la cooperazione di solito assume la forma di collaborazione settoriale orientata al conseguimento di obiettivi specifici, diverso è il caso del partenariato interregionale, che si caratterizza, invece, come un insieme di relazioni istituzionalizzate di più ampio respiro, orientate a creare un vero e proprio “spazio comune” basato su legami di fiducia reciproca tra i partner regionali. Si tratta di uno strumento nuovo e ancora in gran parte da definire, come si vedrà meglio nel terzo paragrafo, che tratta appunto delle prospettive future di sviluppo della cooperazione interregionale in materia di politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, dedicando un'attenzione particolare all'istituzione di partenariati *di prossimità con paesi di origine e/o di transito*.

1. Regioni e politiche migratorie. Il caso italiano nel contesto europeo

Come evidenziato dai principali studiosi delle migrazioni internazionali¹, i flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi, dove i fattori di espulsione dai paesi di origine (povertà, disoccupazione, guerra, persecuzione politica ecc.) si intrecciano con quelli di attrazione nei paesi di arrivo (presenza di comunità di connazionali, richiesta di lavoro informale ecc.), e le scelte individuali si confondono con quelle di famiglie e reti amicali. “Catene migratorie” di varia natura legano direttamente aree specifiche nei paesi di origine e di destinazione, ciò che fa emergere in primo piano la dimensione locale del fenomeno, pur in un contesto caratterizzato da una crescente globalizzazione dei mercati e delle società. A questo proposito, non sembra esagerato parlare di una nuova fase di “glocalizzazione” (Swyngedouw 1992) dei flussi², segnata dall’intersecarsi continuo di globale e locale, in cui all’interdipendenza delle economie e delle società, si accompagna un processo di localizzazione delle dinamiche migratorie, sempre più legate alle esigenze produttive di aree territoriali e settori economici specifici.

Come è evidente, ci troviamo di fronte a un contesto profondamente diverso, per non dire antitetico, rispetto a quello del *boom* economico degli anni Cinquanta e Sessanta, quando presero avvio i primi consistenti flussi migratori verso l’Europa nord-occidentale. In quel periodo, infatti, l’immigrazione, proveniente per lo più dall’area mediterranea e dalle ex-colonie, rispondeva alle esigenze dei settori trainanti dell’economia (la grande industria, le costruzioni, le miniere), ed era quindi regolata in modo attivo dai governi nazionali, che in molti casi intervenivano per favorire il reclutamento direttamente nei paesi di origine. Ma a partire dalla metà degli anni settanta lo scenario muta profondamente: la recessione economica provocata dalla crisi petrolifera del 1973 mette fine alle politiche di reclutamento, e gli ingressi regolari vengono limitati ai ricongiungimenti familiari e ai richiedenti asilo. Al tempo stesso, si assiste a una moltiplicazione dei paesi coinvolti nei processi migratori internazionali, sia sul versante di quelli di origine, con l’estensione a tutte le principali aree di crisi politica e di ritardo economico nel mondo (Africa sub-sahariana, Asia sud-orientale, Medio Oriente e, in un secondo tempo, Europa dell’Est), che su quello dei paesi di destinazione, con l’Europa mediterranea che, da tradizionale esportatrice di manodopera, diventa a sua volta meta appetibile di immigrazione, data l’assenza di restrizioni all’ingresso e l’attrazione esercitata dalle possibilità di inserimento nel mercato del lavoro informale.

L’evoluzione più recente delle migrazioni internazionali è caratterizzata, sostanzialmente, da una ulteriore spinta alla complessificazione e alla diversificazione dei flussi. Nell’era post-fordista, infatti, lo sviluppo economico non si concentra più nella grande fabbrica, ma appare invece disperso in una miriade di distretti industriali con forti specializzazioni produttive (Frey 1999), mentre acquista sempre maggiore rilevanza l’impiego nel settore terziario, soprattutto nelle cosiddette “città globali” (Sassen 1997). Entrambi questi sistemi ricorrono ampiamente agli immigrati, che si collocano principalmente nelle mansioni di livello più basso, come ad esempio gli operai generici nel primo caso e i collaboratori domestici nel secondo. Ne deriva una domanda di lavoro straniero estremamente differenziata nel tempo e nello spazio, a seconda delle esigenze economiche e delle prospettive di sviluppo che caratterizzano un certo contesto locale. Tutto ciò non può che rendere estremamente difficile ogni tentativo di governo e gestione del fenomeno migratorio “dall’alto”: ad emergere in primo piano sono i governi sub-nazionali, che meglio possono intervenire in queste dinamiche favorendone un’evoluzione equilibrata, che tenga conto cioè, tanto dell’economia dell’area di destinazione quanto delle potenzialità di sviluppo di quelle di origine.

¹ Vedi in proposito: Massey *et al.* (1998); Arango (2000); Sivini (2000). Due rassegne recenti sulle principali teorie dei flussi migratori possono essere trovate in: Ambrosini (2001); Massey (2002).

² Per un’analisi in questa chiave dei flussi migratori verso l’Italia si vedano: Danese e Stocchiero 2000.

In altre parole, nell'era della "glocalizzazione" non è più pensabile un sistema centralizzato di regolazione dei flussi, dato che ad imporsi sono le esigenze di collettività e di sistemi produttivi radicati fortemente sul territorio, tanto nel paese di destinazione quanto in quello di origine. Ne consegue che anche la questione dell'integrazione e dell'accesso ai diritti di cittadinanza assume sempre più il significato di integrazione e partecipazione alla comunità locale, che vede il suo ideale punto d'arrivo nell'esercizio del voto amministrativo, del resto già da tempo previsto in paesi di "vecchia" immigrazione quali ad esempio la Svezia e i Paesi Bassi. In questo contesto, segnato da un sempre maggiore protagonismo delle istituzioni di governo sub-nazionale, le regioni possono svolgere un ruolo privilegiato di coordinamento delle iniziative locali e promozione di nuove azioni dirette a favorire l'integrazione sociale degli immigrati, cercando anche la collaborazione delle loro omologhe nei paesi di origine, così da orientare le politiche a fini di gestione cooperativa dei flussi migratori e di valorizzazione della mobilità come risorsa per lo sviluppo comune.

Ne consegue, quindi, che le regioni europee sono chiamate oggi a svolgere almeno tre funzioni principali nell'ambito delle politiche di immigrazione:

1. funzioni di *integrazione sociale*, che si inquadrano nel ruolo tradizionale di istituzione di *consumo*, deputata cioè ad offrire servizi di *welfare* per mantenere ed aumentare il benessere e la coesione sociale, e che, nel caso specifico degli immigrati, si traducono in politiche di accoglienza e accesso ai servizi;
2. funzioni di *promozione dello sviluppo economico*, che rispondono principalmente alla necessità di regolare il mercato del lavoro locale in accordo con le esigenze di sviluppo del territorio, e quindi comprendono anche politiche di reclutamento e formazione dei migranti che tengano conto di queste esigenze;
3. funzioni di *promozione della sicurezza diffusa*, dirette non solo a prevenire i fenomeni di devianza legati alle migrazioni internazionali, ma anche a creare le condizioni per una concreta collaborazione con le regioni di origine degli immigrati, al fine di costituire uno spazio di sicurezza comune.

Analizziamo meglio queste funzioni qui di seguito, considerando il caso italiano in chiave comparata, e cioè confrontandolo con due paesi con una forte tradizione di decentramento istituzionale, quali la Germania, stato federale per eccellenza, e la Spagna, la cui costituzione delinea un modello quasi-federale, con alcune regioni che godono di un'ampia autonomia in molti settori di policy³.

Innanzitutto, come si è accennato, la funzione di *integrazione sociale* è senza dubbio la più consolidata, che ha la sua ragion d'essere in una tradizione di decentramento del welfare state che in Italia, come negli altri due paesi qui considerati, riconosce ai livelli di governo sub-nazionale margini importanti di autonomia nell'organizzazione dei servizi. Per quanto riguarda in particolare il caso italiano, va ricordato come la legge n. 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", abbia assegnato proprio alle Regioni un ruolo cruciale di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione dell'attuazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio, mentre spettano ai Comuni i compiti di progettazione e realizzazione di interventi (Finocchi Ghersi 2003, 45-46). Come è evidente, quindi, la nuova normativa sui servizi sociali delinea un modello di governance che riconosce ai livelli di governo

³ La costituzione spagnola del 1978, infatti, delinea un modello di federalismo che è stato descritto come "asimmetrico" e "aperto" (Bobbio 2002, 95), nel senso che numero e competenze delle regioni non sono definite in modo rigido, ma sono affidate alla contrattazione bilaterale tra lo stato e le regioni stesse. Al momento, possono essere identificati due livelli principali di autonomia: quella di portata più ampia, con il trasferimento delle competenze in materia di istruzione e sanità (Catalonia, Galizia, Valencia, Andalusia e Canarie), e che, nel caso del Paese Basco e della Navarra, prevede anche la piena autonomia fiscale; quella di portata più ridotta, che riguarda tutte le altre 10 regioni, che per il momento godono di un'autonomia limitata, che comunque resta aperta a eventuali ricontrattazioni.

sub-nazionali, più vicini ai problemi sul territorio, un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di *welfare* e di accesso ai diritti sociali.

Nel caso specifico delle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, va sottolineato come queste siano di fatto competenza dei livelli subnazionali di governo tanto in Germania che in Spagna, anche se in quest'ultimo caso, al contrario del primo, le leggi sull'immigrazione non intervengono esplicitamente in materia di accoglienza e integrazione, lasciando così ampi margini di discrezionalità alle Comunità Autonome e alle Municipalità, libere di intervenire o meno sulla questione. Al contrario, la legge tedesca sull'immigrazione del 1990 prevede che siano i *Länder* a implementare concretamente le norme previste in tema di integrazione, assegnando alle amministrazioni degli Stati piena autonomia nell'organizzazione e nel finanziamento dei relativi programmi e interventi di *policy*. Il caso dell'Italia si colloca per certi versi a metà strada tra questi due modelli. Già la legge n. 943/1986, infatti, assegnava alle Regioni funzioni tutt'altro che secondarie in materia di integrazione sociale: queste, infatti, avrebbero dovuto istituire apposite consulte regionali per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie (art. 2 comma 3), favorire la partecipazione a corsi di lingua e cultura italiana nonché di formazione e inserimento lavorativo (art. 9 comma 2), promuovere programmi culturali per i diversi gruppi nazionali (comma 4). Di fatto, però, la legge non prevedeva finanziamenti specifici per l'implementazione di queste misure, lasciando alle stesse Regioni e agli enti locali il compito di trovare le risorse da destinare a queste politiche.

Decisamente più improntato all'emergenza l'approccio della legge n. 39/1990, che affidava alle Regioni, in collaborazione con i Comuni di maggiore insediamento degli immigrati, la predisposizione dei progetti per la costruzione di centri di prima accoglienza per lavoratori extracomunitari, prevedendo a tal fine una serie di finanziamenti *ad hoc*. Per quanto riguarda le politiche di integrazione, invece, è solo con la legge n. 40/1998 che si giunge, finalmente, a un chiarimento circa il ruolo istituzionale delle Regioni in questo campo. A queste, infatti, spetta ripartire le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, indicando priorità d'azione e linee di intervento principali. È poi compito degli enti locali, anche in convenzione con associazioni del terzo settore, dare realizzazione concreta agli interventi finanziati. Un sistema di *governance* decentrata e coordinata che la nuova legge sull'immigrazione, nota come "Bossi-Fini" (n. 189/2002), ha sostanzialmente lasciato immutato, anche se non manca una certa preoccupazione circa l'adeguatezza delle risorse rispetto alla vastità e alla complessità delle funzioni affidate.

La legge finanziaria 2003, infatti, all'art. 28 comma 1, ha eliminato il vincolo di destinazione delle risorse che confluiscono nel Fondo per le politiche sociali (istituito dall'art. 59 della legge n.449/1997), Fondo per le politiche migratorie incluso. In altre parole, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali può ripartire queste risorse a sua discrezione, sulla base di priorità diverse rispetto a quelle previste originariamente⁴. Allo stesso tempo, poi, il successo della sanatoria approvata con la legge Bossi-Fini, che alla scadenza dell'11 novembre 2002 contava ben 702.000 domande di regolarizzazione (Caritas 2003), un numero pari a quello delle tre precedenti regolarizzazioni (1990, 1995 e 1998) messe assieme, non potrà che avere un forte impatto sulla spesa sociale e sanitaria delle Regioni. Si tratta, infatti, di stranieri regolarmente soggiornanti, ai quali Regioni ed enti locali dovranno garantire il pieno accesso ai servizi sanitari e sociali, ma di cui la tendenza attuale alla riduzione dei trasferimenti finanziari alle amministrazioni territoriali non sembra tenere adeguatamente conto.

Accanto alle funzioni consolidate di integrazione e coesione sociale, emergono altre funzioni che la regione appare particolarmente adatta a svolgere nel nuovo contesto della glocalizzazione dei flussi

⁴ Per un approfondimento si rimanda a: Finocchi Ghersi 2003, 49-50.

migratori. È questo il caso, in particolare, delle funzioni che sopra abbiamo denominato di *promozione dello sviluppo economico*, tra cui rientrano una pluralità di azioni volte a favorire una gestione delle dinamiche migratorie che rispecchi non solo gli interessi del territorio di destinazione, ma anche quelli delle comunità di partenza. L'obiettivo, in altre parole, è quello di assecondare le richieste di forza lavoro immigrata provenienti dai sistemi produttivi locali, e di favorirne l'inserimento in un'ottica orientata anche allo sviluppo delle diverse aree coinvolte nei processi di migrazione. Una rilevanza strategica, in questo senso, assume la partecipazione alla determinazione e alla selezione degli ingressi per lavoro. Se in Germania e in Spagna una tale funzione è assicurata dalla partecipazione delle regioni al policy-making nazionale tramite il *Bundesrat* nel primo caso e il Senato nel secondo⁵, in Italia le Regioni comunicano le loro istanze in sede nazionale principalmente attraverso la Conferenza Stato-Regioni, che, in base a quanto previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 286/1998, partecipa alla predisposizione del documento programmatico triennale relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, documento sulla cui base vengono stabilite le quote annuali di ingresso. Una tale disposizione è stata confermata anche dalla legge Bossi-Fini, che stabilisce tra l'altro che la Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-autonomie locali (art. 8 del Decreto Legislativo n. 281/1997), partecipi anche alla determinazione delle quote di ingresso annuali (art. 3 comma 4, legge n. 189/2002).

La nuova legge, inoltre, all'art. 19 prevede che enti locali, Regioni, Province autonome, organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, nonché organismi internazionali e associazioni operanti nel campo dell'immigrazione da almeno tre anni, possano collaborare alla realizzazione delle attività di istruzione e formazione professionale nei paesi di origine, sulla base di programmi approvati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Istruzione, anche su proposta di Regioni e Province autonome. Tali attività dovrebbero avere tre obiettivi principali: l'inserimento lavorativo mirato in determinati settori produttivi in Italia; l'inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano nei paesi di origine; lo sviluppo di attività produttive e imprenditoriali autonome nei paesi di origine. La partecipazione a queste iniziative costituisce un titolo preferenziale per la chiamata al lavoro nei settori ai quali si riferiscono le attività stesse.

Come si può vedere, quindi, la legge Bossi-Fini delinea un sistema di selezione e formazione dei lavoratori immigrati basato anche in questo caso sullo sviluppo di una rete governance multilivello, che prevede, da un lato, la predisposizione da parte del governo centrale, anche su proposta di Regioni e Province autonome, di programmi di formazione nei paesi di origine, e, dall'altro, la collaborazione tra istituzioni pubbliche e private nella realizzazione dei programmi stessi. In questo contesto, poi, un ruolo non secondario andrebbe riconosciuto anche alle istituzioni e organizzazioni dei paesi di origine, che la legge non menziona, ma che pure rappresentano *partner* indispensabili e privilegiati per la concreta attuazione e realizzazione dei percorsi di formazione, soprattutto se orientati allo sviluppo di attività produttive e imprenditoriali *in loco*⁶.

La nuova legge, però, non riconosce alcun ruolo specifico agli enti locali nel reclutamento della manodopera appositamente formata per rispondere alle esigenze di determinati settori produttivi. Nessuna novità rilevante, infatti, è stata prevista in materia di meccanismi di ingresso e di soggiorno dei lavoratori extra-comunitari; al contrario, le procedure risultano irrigidite, a causa dell'eliminazione di un canale possibile per favorire l'incontro *in loco* tra domanda e offerta di

⁵ Ricordiamo, infatti, che il Senato spagnolo è composto per 1/5 da rappresentanti designati dai Consigli delle Comunità autonome, e per il resto da senatori eletti a suffragio universale su base provinciale.

⁶ È auspicabile, quindi, che il Regolamento di attuazione, tuttora in discussione, tenga conto anche del ruolo cruciale di questi attori per la buona riuscita delle attività di formazione, prevedendo meccanismi che incentivino forme di cooperazione decentrata su questo terreno.

lavoro, quale era l'istituto dello "sponsor". L'art. 23 del D. Lgs. n. 286/1998, infatti, prevedeva che alcuni soggetti, quali in particolare cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti, ma anche Regioni, enti locali, associazioni professionali e sindacali, organizzazioni del terzo settore, potessero farsi garanti dell'ingresso di cittadini stranieri da inserire nel mercato del lavoro assicurando loro alloggio, sostentamento e assistenza sanitaria. Di fatto, è noto come di questa opportunità si siano avvalsi soprattutto immigrati già residenti, talora, secondo i critici, per alimentare catene migratorie non sempre trasparenti⁷. Ciò non elimina, tuttavia, la necessità – che, in diversi settori economici, appare acuta – di introdurre strumenti che consentano l'incontro *in loco* tra domanda e offerta di lavoro, e che potrebbero vedere i livelli di governo regionale e locale in primo piano nell'offrire garanzie al fine di consentire e controllare l'ingresso regolare dei lavoratori stranieri da inserire nel mercato del lavoro locale. Una tale misura, potrebbe essere sostenuta, poi, dall'istituzione di un fondo apposito al cui approvvigionamento potrebbero essere chiamati a contribuire anche i datori di lavoro interessati. In questo modo, si otterrebbe il doppio risultato di coinvolgere attivamente il territorio nelle politiche di reclutamento – rispondendo alle continue e pressanti richieste di manodopera immigrata provenienti da molti settori del mondo imprenditoriale – e di garantire ai lavoratori stranieri condizioni di accoglienza dignitose e sicure.

Infine, i livelli di governo sub-territoriale appaiono sempre più direttamente coinvolti anche in una serie di funzioni di *promozione della sicurezza diffusa*, volte a garantire la pacifica convivenza sul territorio e a prevenire situazioni di devianza. Si collocano in quest'ambito le politiche dirette ai cosiddetti "flussi non programmati", ovvero quelle presenze sul territorio non programmate né facilmente prevedibili, che non rientrano quindi nelle quote di ingresso annuali, ma che pure hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare. Si tratta, infatti, di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma "non espellibili", in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro, e quindi sono flussi non immediatamente produttivi; c) presentano un più elevato costo sociale per il sistema di *welfare* locale, che appunto è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili.

In questo ambito, e tenendo conto di alcune esperienze già consolidate, come quella del Programma Nazionale Asilo, che ha visto coinvolta, in una posizione di primo piano, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, le Regioni potrebbero svolgere un ruolo importante di coordinamento degli interventi in un'ottica che privilegi la cooperazione con i paesi di origine. È questo il caso, ad esempio, dei progetti di rimpatrio assistito per minori non accompagnati e dei progetti di sostegno al reinserimento sociale ed economico nei paesi di origine delle persone espulse. Su questi due terreni di particolare delicatezza, alcune Regioni ed enti locali italiani sono coinvolti in progetti-pilota avviati recentemente che meritano di particolare attenzione al fine di enucleare principi e criteri di azione per attività future⁸.

Va precisato, per inciso, che la nostra analisi della situazione italiana è aggiornata al momento attuale, e non tiene conto, quindi, della possibile evoluzione dell'assetto istituzionale in senso federale. Il 10 ottobre 2003, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale che prevede la revisione di alcuni articoli della parte seconda della Costituzione nel senso annunciato della devoluzione di una "fetta" più ampia di poteri al livello regionale. In particolare, il progetto di legge prevede l'attribuzione di competenze legislative esclusive alle

⁷ In realtà, una valutazione attendibile e approfondita del funzionamento di questo istituto non è mai stata effettuata. La Caritas (2002, 123), in base all'analisi dei dati raccolti presso 18 questure, ha evidenziato come il 39,6% delle domande sia stato presentato da Italiani e il 60,6% da stranieri. In ogni caso, le domande accolte sono state poco più di un quarto (il 27,3%) di quelle presentate.

⁸ Al riguardo si rimanda a: Stocchiero (2002).

Regioni in alcune rilevanti materie attinenti all'istruzione, alla sanità e alla polizia locale⁹. La riforma, comunque, deve ancora affrontare l'approvazione, a maggioranza assoluta, da parte di ciascun ramo del Parlamento, con due distinte e successive votazioni a distanza di tre mesi l'una dall'altra, in base alla procedura prevista dalla Costituzione stessa.

2. La cooperazione interregionale. Livelli e filoni di intervento

Nel paragrafo precedente abbiamo analizzato il ruolo delle singole regioni nelle politiche nazionali di immigrazione, considerando il caso italiano in relazione alle esperienze di due Stati caratterizzati da un ordinamento istituzionale fortemente decentrato, come appunto la Germania e la Spagna. Ma le regioni, così come gli altri enti territoriali, possono operare anche in modo associato, mettendo assieme le proprie risorse al fine di collaborare al conseguimento di specifici obiettivi di *policy*. È questa una modalità di azione ormai consolidata, tanto a livello nazionale che sovra-nazionale, e che qui analizzeremo in relazione al settore delle politiche di immigrazione. In particolare, riteniamo sia possibile distinguere almeno tre tipi di cooperazione interregionale: I) il coordinamento all'interno di uno spazio nazionale dato, che può vedere forme di collaborazione tra due o più regioni su questioni specifiche così come sedi di coordinamento allargato a tutte le regioni; II) il coordinamento intra-europeo, ovvero tra regioni europee; III) il coordinamento con regioni esterne all'Unione Europea, e cioè tra regioni di Stati membri e regioni di Stati che non fanno (o non fanno ancora) parte dell'Unione. Analizziamo meglio questi tre modelli qui di seguito, proponendo una prima ricognizione delle esperienze esistenti.

I) Per quanto riguarda innanzitutto il coordinamento tra livelli istituzionali diversi all'interno di un determinato spazio nazionale, ovvero quella che potremmo definire, per brevità, *cooperazione intra-nazionale*, già nel paragrafo precedente abbiamo accennato alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, entrambe sedi di concertazione degli interessi tra livelli di governo centrale e sub-nazionale, che, per le questioni di interesse comune, si costituiscono in Conferenza Unificata (art. 8, D. Lgs. n. 281/1997). Quest'ultima, come abbiamo visto, partecipa alla determinazione delle quote annuali di ingresso, nonché alla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie (art. 40 del D. Lgs. n. 286/1998¹⁰). Inoltre, in base alla legge n. 189/2002, art. 1 sexies, la Conferenza Unificata deve essere consultata dal Ministro dell'Interno prima di determinare, con proprio decreto, l'entità delle risorse da attribuire al Piano Nazionale Asilo.

Per quanto riguarda, invece, il coordinamento interno tra Regioni, la sede istituzionale è rappresentata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, che, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 189/2002, designa un proprio rappresentante nel Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio delle disposizioni del T.U. sull'immigrazione (art. 2, comma 2).

Non si rilevano, invece, esperienze concrete di cooperazione su scala più ristretta, ossia tra due o più regioni italiane, su specifiche questioni di politica migratoria, se non nell'ambito di progetti europei più generali.

II) Entriamo così, nell'ambito della *cooperazione intra-europea* che, sebbene rappresenti uno sviluppo relativamente recente sul terreno specifico delle politiche migratorie, trova fondamento all'interno di una solida tradizione di collaborazione interregionale su una vasta gamma di altre tematiche, tra regioni dei paesi aderenti alla Comunità Europea prima e all'Unione poi. Le prime

⁹ Vedi: Consiglio dei Ministri n. 128 del 10 ottobre 2003

(<http://palazzochigi.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=20604>).

¹⁰ In base, poi, all'art. 44 del D.Lgs. 286/1998, sia la Conferenza Stato-Regioni che quella Stato-città e autonomie locali potevano essere invitate a prendere parte ai lavori della Commissione per le Politiche di Integrazione degli immigrati, non più nominata dal nuovo governo di centro-destra.

forme di associazione spontanea tra regioni europee, infatti, risalgono alla metà degli anni sessanta (Caciagli 2003, 66), e riguardano soprattutto regioni di confine o periferiche, che per secoli avevano costituito unità economiche e sociali coerenti, poi separate dalle guerre e dai confini stabiliti dagli stati-nazione. Si tratta, quindi, per lo più di associazioni transfrontaliere, nate come sedi di informazione, consultazione, coordinamento e scambio culturale, che la politica regionale della Comunità Europea, ufficialmente inaugurata con l'Atto Unico del 1986, ha poi contribuito a consolidare e rafforzare. Risale al 1989, infatti, l'iniziativa comunitaria INTERREG, per sostenere progetti di cooperazione transfrontaliera per la costruzione di infrastrutture, per la protezione dell'ambiente e per promuovere la cooperazione tra enti pubblici e imprese private. Va sottolineato che il programma si indirizza principalmente a regioni di confine, indipendentemente dal loro grado di sviluppo e dalla loro collocazione all'interno dell'Unione Europea, come si vedrà meglio più avanti.

Tra le iniziative europee che hanno toccato, anche se in maniera solo indiretta, il tema delle migrazioni, vanno menzionati i programmi *Equal*, per la lotta alle discriminazioni e alle disegualianze nel mercato del lavoro, e *Urban*, per la riqualificazione economica e sociale delle città, in una prospettiva di sviluppo urbano sostenibile. Entrambi questi progetti hanno favorito la costituzione di reti locali di *policy* a geometria variabile, che in molti casi prevedono la cooperazione tra governi sub-nazionali di paesi diversi. In particolare, tra i principi chiave che ispirano *Equal*, si menziona esplicitamente la cooperazione transnazionale per la realizzazione di interventi innovativi diretti a rimuovere le discriminazioni nell'accesso al lavoro¹¹. È prevista anche una specifica linea di azione a favore dei richiedenti asilo¹², che può concretizzarsi sia in progetti settoriali, vale a dire portati avanti da una *partnership* nazionale che coinvolga tutti i soggetti interessati all'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo, sia in progetti su base geografica, diretti a un territorio specifico in cui vi sia un'alta concentrazione di persone in cerca d'asilo. In particolare, in questo ultimo caso è previsto il coinvolgimento di almeno un *partner* di un altro Stato membro, e non è esclusa la possibilità di cooperazione con Stati non membri. Sebbene non si rilevino, tra i progetti presentati e finanziati finora, networks tematici sui richiedenti asilo basati sulla collaborazione tra regioni europee¹³, pure questa modalità di azione è esplicitamente incoraggiata e non è escluso che si manifesti in futuro.

Decisamente incentrato sulla questione immigrazione, invece, è il progetto INTI, diretto a finanziare esperienze innovative nel campo delle politiche di integrazione degli immigrati. Si tratta di un'iniziativa nuova, lanciata per la prima volta nel luglio del 2003, con un budget complessivo pari a 4.000.000 di Euro¹⁴. Il progetto, in particolare, si pone quattro obiettivi principali: promuovere *network* transnazionali tra istituzioni pubbliche e attori della società civile per lo scambio di informazioni e conoscenze sulle "buone pratiche" in materia di integrazione; migliorare la comunicazione e il dialogo tra comunità immigrate e società di accoglienza, prestando particolare attenzione alla valorizzazione e alla diffusione di conoscenze circa le culture di origine; favorire una circolazione delle conoscenze relative ai principali problemi di integrazione incontrati dagli immigrati nei paesi di insediamento; promuovere progetti innovativi, quali ad esempio lo sviluppo di programmi di aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici di tipo inter-culturale, e, più in generale, di pratiche di integrazione che valorizzino, al tempo stesso, le culture di origine degli immigrati e i valori della cittadinanza europea. Data la novità del progetto, non è possibile ancora

¹¹ http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal.

¹² Si veda: Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disegualianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro*, Bruxelles, 14/04/2000, C (2000) 853.

¹³ In proposito vedi: <https://equal.cec.eu.int/equal/jsp/index.jsp>.

¹⁴ Il primo bando è scaduto nel mese di agosto 2003. In proposito, vedi:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/inti/funding_inti_en.htm

fornire indicazioni precise sulle iniziative finanziate. Di fatto, però, INTI potrebbe rivelarsi, nel prossimo futuro, una linea di azione molto importante in tema di immigrazione, in grado di promuovere la cooperazione tra regioni anche su questa specifica issue, come evidenziato per esempio dalla *partnership* tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Comunità autonoma della Catalunya, proposta – insieme alle missioni OIM in Italia e in Spagna – in occasione del primo bando del programma INTI.

III) Al di là del coordinamento tra regioni europee, particolarmente rilevante per le politiche di gestione e regolazione dei flussi migratori appare la cooperazione con regioni esterne all'Unione Europea, appartenenti cioè a Stati che non sono – o non sono ancora – membri. Anche questo tipo di cooperazione ha una tradizione importante nella storia dell'Unione, dato che molte associazioni di cooperazione transfrontaliera hanno incluso sin dall'inizio regioni di stati terzi confinanti. È questo il caso, ad esempio, della Comunità di lavoro delle Alpi Orientali, ARG Alpen-Adria, istituita agli inizi degli anni Settanta, in cui, insieme a entità sub-nazionali (stati federati o regioni, a seconda dei paesi) dell'Austria, dell'Italia e della Germania, sono presenti anche regioni della Slovenia, della Croazia e dell'Ungheria (Caciagli 2003, 68). Ma la più importante associazione interregionale aperta a regioni terze è rappresentata senza dubbio dalla Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CRPM), nata nel 1973, e che nel 2002 è arrivata a contare 146 regioni di 25 paesi. Al suo interno, poi, la Conferenza ha istituito negli anni 7 commissioni, ciascuna su una specifica area geografica: l'Arco Atlantico, il Mediterraneo, il Mare del Nord, il Baltico, le Isole, i Balcani e il Mar Nero (Caciagli 2003, 70).

Come nel caso delle associazioni intra-europee, questo fermento associativo dal basso ha sollecitato politiche europee di maggiore apertura nei confronti delle regioni dei paesi terzi, come evidenziato ancora una volta dal programma INTERREG, che, come si è accennato, si propone di promuovere la cooperazione interregionale e transfrontaliera anche con paesi esterni, per affrontare in modo concertato problematiche, ma anche opportunità di sviluppo, comuni. Alcune regioni hanno anche utilizzato questo programma per analizzare i flussi migratori e avviare progetti pilota di cooperazione¹⁵. È questo ad esempio il caso del progetto *Interreg II Italia-Albania*, gestito dalla Regione Puglia e diretto ad individuare politiche e interventi in grado di favorire l'integrazione economica tra le due sponde, di cui tratta più nello specifico il Documento di base per le Commissioni II e III dedicato a "Il ruolo delle regioni nelle politiche di co-sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani", ma a cui qui accenniamo in quanto esempio di cooperazione che, sebbene non incentrato sul tema dell'immigrazione, pure intende contribuire indirettamente, attraverso politiche più generali, a contenere la spinta migratoria e a creare condizioni per uno sviluppo integrato e sostenibile *in loco*.

L'analisi dei flussi migratori, invece, è al centro del progetto INTEMIGRA, che si inserisce sempre nel quadro delle iniziative finanziate dal programma Interreg II nel periodo 1994-1999, e a cui hanno partecipato tutte le regioni italiane che si affacciano sul mare Adriatico (Abruzzo [regione capofila], Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Veneto.), unitamente a Grecia, Albania e Germania. Obiettivo principale era quello di studiare le cause e gli effetti delle migrazioni balcaniche sul territorio, al fine di individuare precise linee programmatiche di intervento. In questo contesto, sono stati poi promossi una serie di progetti-pilota su cinque tematiche principali: i) occupazione, ii) investimenti produttivi e sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI), iii) adeguamento urbano e rurale, iv) inserimento sociale degli immigrati, v) sviluppo della cooperazione transfrontaliera e interregionale. Si tratta di progetti che hanno stimolato una serie di collaborazioni bilaterali tra regioni italiane, nonché, nel caso della cooperazione transfrontaliera e interregionale, anche con altre regioni esterne all'Unione Europea.

¹⁵ Al riguardo vedi: Stocchiero (2002).

Nel caso della questione “Occupazione”, ad esempio, è stato sviluppato un progetto di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna e Regione Abruzzo per l’attuazione di un modello esportabile di monitoraggio regionale sulle condizioni occupazionali degli immigrati (“Osservatori Immigrazione”), attraverso il coinvolgimento degli enti locali e delle parti sociali interessate. Sul tema dell’inserimento sociale, invece, il progetto-pilota coordinato dalla Regione Abruzzo e diretto alle regioni del cosiddetto “corridoio dell’Adriatico occidentale” (Emilia-Romagna, Abruzzo e Puglia), ha puntato essenzialmente al consolidamento di esperienze regionali già avviate e riconosciute dallo stesso progetto quali esempio di “buone pratiche”, come ad esempio il rafforzamento della gestione operativa del Centro di accoglienza di S. Foca di Melendugno in Puglia, o il potenziamento delle attività del Centro per le Famiglie di Ravenna e Reggio Emilia, che da anni ormai è impegnato su temi quali l’inserimento scolastico, l’accesso ai servizi sanitari e il sostegno all’associazionismo *no-profit*.

Particolarmente interessante, risulta poi, il progetto-pilota di cooperazione transfrontaliera che ha visto protagonista la regione Friuli-Venezia Giulia, che, attraverso la “Friulia s.p.a.”, ha promosso la definizione di percorsi per individuare risorse umane qualificate in Albania, Macedonia e Montenegro, da inserire nel mercato del lavoro regionale, nonché misure di internazionalizzazione delle aziende italiane che prevedevano anche forme di rientro produttivo per imprenditori migranti.

Nel quadro del programma *Interreg III Medoc*, poi, si segnala l’intenzione della Regione Campania, assieme ad altre regioni italiane, francesi e spagnole, e in collaborazione con Marocco e Tunisia, di proporre un progetto dal titolo “*Governance Interregionale delle Migrazioni*”, diretto a creare un sistema permanente per lo scambio di informazioni finalizzate al miglioramento delle pratiche di gestione dei flussi migratori in una prospettiva propriamente mediterranea, con un’attenzione particolare a misure di integrazione locale, internazionalizzazione e cooperazione decentrata.

Come si può vedere, quindi, gli orientamenti più recenti in materia di cooperazione interregionale sul tema dell’immigrazione sembrano privilegiare il coinvolgimento dei paesi di origine, che del resto rappresentano senza dubbio uno dei poli del processo di integrazione, *che non va vista come una inclusione a senso unico, ma piuttosto un processo di adattamento e riconoscimento reciproco, in cui il legame con l’area di origine ha una rilevanza cruciale*.

La cooperazione orientata a progetti specifici ha però il limite di esaurirsi con l’implementazione di singole azioni di *policy*, che non sempre innescano processi di innovazione duraturi. Da questo punto di vista, appare più promettente lo strumento del *partenariato interregionale*, che si configura un po’ come il punto di arrivo di un percorso ideale che parte da forme di collaborazione occasionale e *ad hoc* e giunge fino all’istituzionalizzazione di rapporti stabili e continuativi di *partnership* basati su fiducia reciproca e obiettivi comuni di lungo periodo. In altre parole, il partenariato si caratterizza come una modalità particolare di cooperazione interregionale, che va oltre il conseguimento di singoli obiettivi, per favorire un approccio più ampio alla questione immigrazione, che metta al primo posto la costituzione di uno spazio realmente “comune”.

Si tratta di uno strumento nuovo, e le cui potenzialità, quindi, risultano ancora tutte da esplorare. Ciò non toglie, tuttavia, che, soprattutto nell’ambito della collaborazione con regioni terze, il partenariato possa rappresentare una modalità privilegiata per una gestione dei flussi migratori orientata a obiettivi di co-sviluppo, in cui, cioè, vi sia un’attenzione equilibrata tanto per le esigenze di sviluppo sociale ed economico dei paesi di insediamento, quanto per quelle dei paesi di origine dei migranti.

3. Prospettive future di cooperazione e partenariato tra regioni europee

Cooperazione e partenariato interregionale rappresentano senza dubbio due modalità di collaborazione particolarmente promettenti nell'ambito delle politiche di immigrazione, in quanto – come si è messo in luce nel primo paragrafo – rispondono alla natura propriamente trans-nazionale e trans-locale dei flussi migratori contemporanei. Il livello di governo regionale, infatti, in quanto più vicino ai problemi e alle esigenze del territorio, appare senza dubbio come quello più idoneo a sviluppare interventi orientati allo sviluppo economico locale e alla cooperazione con i territori di origine degli immigrati. Qui di seguito, quindi, indicheremo alcune possibili prospettive di sviluppo degli strumenti di cooperazione e partenariato tra regioni, tenendo presente in modo particolare il versante dei paesi di insediamento¹⁶.

Tra i numerosi possibili filoni di sperimentazione nel campo della cooperazione, più o meno strutturata, tra regioni in materia migratoria, ne indicheremo due, che ci paiono particolarmente interessanti e promettenti: A) progetti di cooperazione tra regioni (in particolare, anche se non esclusivamente, tra regioni destinarie di flussi migratori) finalizzati a scambi sistematici di esperienze, buone pratiche e metodi innovativi in materia di *governo locale dell'integrazione*, anche attraverso percorsi formativi comuni per funzionari e amministratori locali; B) sviluppo progressivo di “partenariati di prossimità” tra regioni di origine e regioni di destinazione (non necessariamente contigue dal punto di vista geografico) finalizzati a creare le condizioni propizie al fine dello sviluppo spontaneo di *pattern* migratori circolari e di forme di “pendolarismo” migratorio a cavallo delle frontiere della nuova Europa allargata.

A) Innanzitutto, sul lato della cooperazione interregionale, e facendo tesoro dell'esperienza pilota di INTEMIGRA, appare quanto mai promettente lo sviluppo di forme di cooperazione tra regioni dei paesi membri dell'Unione Europea finalizzate a definire in maniera congiunta, attraverso lo scambio di esperienze consolidate e informazioni sulle attività di integrazione promosse a livello locale, un modello o una serie di modelli di riferimento nell'ambito delle politiche di integrazione degli immigrati. In altre parole, si tratta di trasformare l'estrema varietà e ricchezza delle pratiche locali di policy in un insieme di linee-guida per lo sviluppo di interventi innovativi e adeguati ai problemi, superando la situazione attuale di scarsa conoscenza delle politiche e delle iniziative condotte in ambiti nazionali diversi. La cooperazione interregionale tra regioni dell'Unione Europea, quindi, dovrebbe rappresentare innanzitutto uno strumento utile alla circolazione e alla diffusione di *best practice*, favorendo processi di *cross-fertilization* e scambio di analisi ed esperienze.

In concreto, si può pensare a forme di cooperazione tra regioni interessate da problematiche simili, come ad esempio un afflusso importante di lavoratori stagionali stranieri (che ha una rilevanza cruciale per regioni italiane del sud come la Campania e del nord come il Trentino, ma anche per regioni spagnole quali l'Andalusia o la Regione di Murcia, e per regioni francesi come ad esempio il Languedoc-Roussillon o la Provenza). Si tratterebbe, in questo esempio, di confrontare le pratiche di accoglienza e gestione di questo tipo di flusso adottate dalle diverse regioni, al fine di individuare possibili linee-guida per lo sviluppo comune delle politiche su questo terreno specifico. A questo fine, una funzione strategica va riconosciuta a iniziative di formazione comune dei funzionari delle amministrazioni regionali e locali impegnati nei programmi di accoglienza e integrazione dei lavoratori stranieri stagionali, che potrebbero dare un contributo molto importante in termini di conoscenza reciproca e individuazione di buone pratiche.

¹⁶ Per i progetti incentrati sulla cooperazione decentrata con i paesi di origine, si rimanda al Documento di base delle Commissioni II e III.

Questa modalità di cooperazione potrebbe – come è evidente – trovare applicazione ben al di là dell’ambito specifico del lavoro stagionale, e riguardare più in generale progetti di scambio tra pubbliche amministrazioni locali, diretti alla formazione di funzionari responsabili di settori specifici all’interno del vasto campo delle politiche di integrazione. In prospettiva, potrebbe essere auspicabile anche il coinvolgimento di funzionari dei paesi di origine, nonché l’istituzione di vere e proprie scuole di eccellenza (magari sotto forma di summer school intensive transnazionali), con specializzazioni legate ai diversi tipi di flussi che caratterizzano il territorio, come appunto il lavoro stagionale o quello domestico.

Ma la pratica di *cross-fertilization* potrebbe risultare particolarmente feconda anche in altri settori di policy strategici per l’integrazione degli stranieri nel contesto di insediamento, quali la lotta alla discriminazione, alla xenofobia e al razzismo, e la promozione della partecipazione politica a livello locale. Su entrambi questi terreni, infatti, si riscontra una forte discrepanza tra paesi di vecchia immigrazione, quali quelli del centro e nord Europa, che hanno consolidato da tempo pratiche di prevenzione e lotta alla discriminazione da un lato, e di partecipazione alla vita politica locale dall’altro, e paesi di nuova immigrazione dell’area mediterranea, dove il dibattito è ancora allo stadio iniziale.

Sul terreno dell’antirazzismo, ad esempio, particolarmente promettenti appaiono esperienze come quelle dei *Racial Relations Councils* in Gran Bretagna, solitamente a base locale, così come delle varie commissioni contro la discriminazione istituite nei paesi Scandinavi nell’ambito dei settori amministrativi competenti in materia di servizi sociali. Una ricognizione e una rielaborazione di queste esperienze alla luce dei flussi migratori che negli ultimi decenni hanno interessato le regioni dell’Europa del sud appare quanto mai promettente e interessante. Anche su questo terreno, dunque, forme di cooperazione interregionale mirata potrebbero portare a risultati significativi.

Anche nel campo della partecipazione alla vita politica locale, alcuni paesi europei di “vecchia” immigrazione hanno agito da “apripista”, sperimentando già negli anni Settanta una serie di soluzioni che vanno dai *Comités Consultifs* belgi e francesi alla concessione del voto amministrativo nei paesi scandinavi e nei Paesi Bassi. Una rilevanza strategica, in questo contesto, ha assunto il dibattito sul potenziamento delle associazioni degli immigrati, considerate in molti casi alla stregua di istituzioni di rappresentanza dei cittadini stranieri residenti nel paese. Si tratta di esperienze talora controverse, soprattutto nel caso italiano, dove le associazioni di stranieri godono di scarso riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche, sia a livello nazionale che locale (Caponio 2000). Un confronto sistematico con le altre esperienze europee, nonché uno scambio tra regioni di vecchia e nuova immigrazione sulle pratiche considerate “di successo”, potrebbe favorire la ripresa del dibattito su piattaforme concrete e linee di policy già sperimentate, favorendo un salto di qualità in una discussione che troppo spesso tende ad arenarsi su questioni astratte e di principio, quali ad esempio la natura “nazionale” o meno del diritto di voto a livello locale.

La varietà e la complessità dei problemi posti dall’integrazione dei lavoratori stranieri presenti nei paesi europei, quindi, non può che aprire la strada a numerose e variegate forme di cooperazione interregionale tra regioni facenti parte dell’Unione europea, arricchendo in maniera concreta il dibattito sull’accoglienza e l’inserimento degli immigrati. Ma, soprattutto, il confronto su questioni specifiche e la circolazione di esperienze potrebbe favorire l’emergere, a livello europeo, di un linguaggio comune sulle politiche di integrazione, e quindi di obiettivi condivisi, pur nella varietà degli approcci e delle pratiche locali. Una tale comunanza di linguaggio e di riferimenti concreti potrebbe rivelarsi una risorsa strategica essenziale per la buona riuscita di azioni di lobbying sulle istituzioni comunitarie, su una questione, quella dell’integrazione degli immigrati, che troppo spesso viene ancora riduttivamente considerata di rilevanza *solo* locale.

B) Per quanto riguarda, invece, i partenariati interregionali orientati alla promozione di obiettivi comuni di co-sviluppo, questi devono necessariamente estendersi ai paesi di origine e di transito dei migranti, ponendosi come un tassello importante delle *politiche di prossimità* dell'Unione Europea. In particolare, nell'ambito delle politiche migratorie, si può pensare all'istituzione di veri e propri *partenariati di prossimità*, non solo tra paesi confinanti ma anche tra regioni geograficamente disgiunte, purché fortemente integrate dal punto di vista economico e dei flussi migratori. È questo il caso, ad esempio, della Sicilia e di alcune aree della Tunisia, delle regioni italiane del nord-est e di zone della Serbia e della Romania, oppure della Puglia e delle Marche e di aree specifiche dell'Albania. In questi casi, ai due estremi dei percorsi migratori, troviamo regioni che hanno consolidato nel tempo relazioni economiche significative, segnate non solo da intensi flussi migratori, ma anche da processi di internazionalizzazione delle stesse imprese italiane, che in molti casi si caratterizzano anche come esportatrici di opportunità di lavoro e di sviluppo. Ne conseguono percorsi complessi di mobilità migratoria, che possono prevedere la stabilizzazione e l'inserimento nel paese di destinazione, ma anche forme di "pendolarismo migratorio" con periodicità più o meno lunga.

Questa *circolarità dei flussi migratori*, che vede i paesi di origine e di destinazione coinvolti in una trama estremamente complessa di relazioni, e che è probabilmente destinata a diventare sempre più rilevante nell'ambito della nuova Europa allargata, apre nuove prospettive di collaborazione. Il problema, infatti, è quello di favorire la mobilità tra aree caratterizzate da una forte complementarità tra sistemi produttivi e mercati del lavoro, senza perdere di vista, però, la presenza, pur sempre rilevante, di una quota di immigrati orientati alla stabilizzazione nelle aree di insediamento, verso i quali, quindi, continuano ad essere indispensabili gli interventi di integrazione menzionati sopra.

In questo contesto, il partenariato appare come lo strumento più idoneo per creare un vero e proprio spazio di mobilità comune, integrando interventi di tipo diverso e complementare. Si pensi, ad esempio, a *politiche dei trasporti "mobility friendly"*, volte cioè a favorire il pendolarismo con connessioni più frequenti, abbonamenti a prezzi agevolati, orari ritagliati sui tempi di lavoro quotidiani e/o settimanali. Particolarmente urgenti appaiono poi forme di sperimentazione innovativa per la messa a punto di *politiche dell'alloggio a "misura di pendolare"*, incentrate cioè sulla predisposizione di moduli e modelli abitativi per persone con progetti di mobilità periodica sul territorio, non solo lavoratori stranieri, quindi, ma anche studenti fuori sede o lavoratori italiani. Un terzo settore strategico, poi, appare quello della *formazione dei potenziali migranti*, su cui particolarmente preziosa risulta la collaborazione con le regioni di origine, ai fini della predisposizione di programmi di inserimento professionale che tengano conto anche delle prospettive di sviluppo di queste aree, oltre che delle esigenze di manodopera dei mercati del lavoro delle regioni di insediamento (vedi su questo il "Documento di base Commissioni II e III"). Di particolare interesse, ad esempio, potrebbero risultare "percorsi formativi integrati", che prevedano, oltre alla formazione professionale in settori specifici, anche corsi propedeutici di lingua italiana, che consentano quindi al migrante di disporre di un bagaglio culturale di base che vada oltre l'apprendimento finalizzato esclusivamente all'inserimento lavorativo, ma favorisca nel suo complesso l'interazione positiva con la società di arrivo e, eventualmente, l'integrazione.

In tutti questi settori di *policy*, cruciali per lo sviluppo di una vera e propria politica della mobilità, una collaborazione stabile e fattiva tra le regioni di entrambi i poli del processo migratorio non può che risultare promettente e auspicabile, soprattutto in vista del consolidamento di politiche orientate al co-sviluppo. Le istituzioni regionali dei paesi di arrivo, in particolare, potrebbero farsi promotrici di una serie di azioni di collaborazione tanto con gli enti locali quanto con gli imprenditori privati interessati al reclutamento di manodopera straniera. Entrambi questi attori, infatti, possono contribuire a individuare e realizzare soluzioni innovative, sia sul piano delle politiche

dell'accoglienza e dell'alloggio sia su quello della formazione professionale. Nell'ambito dei trasporti, invece, l'azione dovrà orientarsi verso le compagnie di trasporto sia pubblico che privato tanto nel paese di origine che in quello di destinazione. Una rete complessa, nel cui ambito l'istituzione Regione potrebbe svolgere una funzione di "facilitatore" del dialogo e promotore di specifici accordi e protocolli di intesa.

Ma il partenariato interregionale, come si è sottolineato sopra, non si esaurisce nel perseguimento di obiettivi specifici e circoscritti. Si tratta, invece, di una modalità di azione orientata alla realizzazione di progetti di ampio respiro, che devono necessariamente contemplare anche scambi a livello di società civili, al fine di creare un vero e proprio spazio comune che vada oltre interessi settoriali di tipo economico. A tal fine, regioni appartenenti e non all'Unione europea, che aderiscano ad aggregazioni di tipo partenariale, sono chiamate a impegnarsi anche su progetti di interscambio culturale e sociale, ciò che può realizzarsi concretamente promuovendo una mobilità che non sia legata esclusivamente al fattore lavoro. Si collocano in questo ambito, ad esempio, politiche volte a favorire gli scambi scolastici e universitari interregionali, a promuovere l'insegnamento della lingua del paese *partner* nei programmi scolastici, a favorire un sistema integrato di comunicazioni trans-frontaliere, che vada dal settore telefonico a quello dei nuovi *media*. Può essere questo il caso di televisioni locali o siti *web* impegnati nel favorire la circolazione di informazioni e conoscenze utili sui territori regionali in questione.

In altre parole, il partenariato appare come lo strumento più idoneo per creare un ambiente propizio a comportamenti migratori di tipo circolare, assecondando un'esigenza di mobilità temporanea che rientra nei progetti di molti migranti (ma che spesso viene scoraggiata da ostacoli politici, burocratici e culturali), senza dimenticare, però, che l'integrazione e l'insediamento rappresentano sempre aspirazioni più che legittime, da sostenere al pari dei progetti orientati al ritorno. La regione, per la sua posizione strategica di equidistanza tra livello locale e nazionale, può favorire politiche di ampio respiro, che vadano al di là dell'intervento puntuale sul problema specifico, per creare invece condizioni favorevoli tanto alla circolarità quanto a una più stabile integrazione degli immigrati. Si tratta di un ruolo cruciale, di cerniera tra globale e locale, e quindi di governo equilibrato di dinamiche migratorie che, altrimenti, potrebbero svilupparsi in modo incontrollato, comportando rischi difficilmente prevedibili tanto per i paesi di origine quanto per quelli di arrivo, che si troverebbero a dover fronteggiare rispettivamente flussi percepiti come "invasioni" o come "esodi", con inevitabili ripercussioni sul piano della coesione sociale, della pacifica convivenza e della sicurezza collettiva.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2001), *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Arango J. (2000), "Explaining migration: a critical view", in *International Social Science Journal*, n. 165, pp. 283-295
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari
- Caciagli M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna
- Caponio T. (2000), *Partecipazione politica*, in G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Caritas (2002), a cura di, *Dossier statistico 2002*, Anterem, Roma
- Caritas (2003), *Il punto sulla regolarizzazione. Anticipazioni del "Dossier statistico immigrazione 2003"*, Roma, Conferenza stampa del 10 marzo 2003, www.caritasdiocesana.org
- Danese G. e Stocchiero A. (2000), *Una politica di integrazione circolare degli immigrati*, in Cespi (a cura di), *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi italiani*, Cespi Working Paper n. 9
- Finocchi Ghersi R. (2003), "La legge-quadro sui servizi sociali e la riforma del titolo V", in A. Albanese e C. Marzuoli (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna
- Frey L. (1999), "Il mercato internazionale del lavoro", in *Economia e politica industriale*, n. 101-102
- Massey D. S. (2002), "La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo", in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna
- Massey D. S., Arango J., Koucouci A., Pellegrino A. e Taylor J. E. (1998), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford University Press, Oxford
- Sassen S. (1997), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna
- Sivini G. (2000), *Migrazioni. Processi di resistenza e innovazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Stocchiero A. (2002), *Regioni e Province Autonome tra cooperazione e immigrazione*, bollettino Speciale Migration, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), disponibile in <http://www.cespi.it/PASTORE/MIG-boll-elenco.htm>
- Swyngedouw E. (1992), "The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales", in Dunfor M. e G. Kafkalas (a cura di), *Cities and Regiones in the New Europea, The Global-Local Interplay and Spatial development Strategies*, Belhaven Press, London