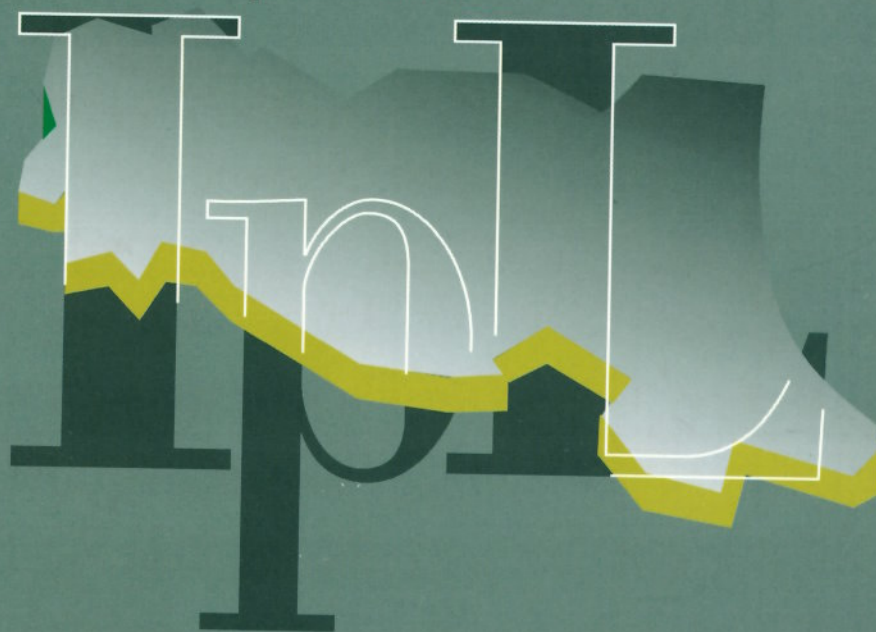


**2<sup>o</sup> Rapporto  
Annuale  
dell'Istituto  
per il Lavoro**



**IPL**  
ISTITUTO  
PER IL LAVORO

**GOVERNO E GOVERNANCE:  
RETI E MODALITÀ DI  
COOPERAZIONE NEL  
TERRITORIO REGIONALE**

**FrancoAngeli**

## Capitolo 19

### Governance ed immigrazione

Giovanni Mottura

#### 1. Premessa

L'attenzione crescente dedicata alle tematiche della governance è solitamente giustificata dalle caratteristiche di crescente complessità del tessuto relazionale proprio delle società in cui viviamo, e dalla conseguente difficoltà delle strutture istituzionali centrali, a qualsiasi livello, a governare o, più modestamente, a gestire in modi appropriati ed efficienti i processi di interazione che si stabiliscono e si sviluppano tra gli attori sociali presenti, e in quanto tali interessati ad influire sugli orientamenti, sulle decisioni strategiche e sulle scelte operative che li coinvolgono (direttamente e come parti dell'insieme sociale).

In questa luce l'immigrazione, come fenomeno relativamente nuovo, che ha come effetto la comparsa, all'interno di quell'insieme, d'una quota crescente di popolazione avente caratteristiche soggettive più o meno marcatamente diverse da quelle degli autoctoni, e che peraltro, sotto il profilo funzionale, in questa regione e nella fase attuale svolge sempre più chiaramente il ruolo di una integrazione necessaria dell'offerta in segmenti non secondari del mercato del lavoro, costituisce un campo particolarmente interessante e significativo di osservazione.

Ciò, in primo luogo, perché l'assetto, le strutture, le procedure e i meccanismi attuali di funzionamento delle istituzioni, delle amministrazioni e dei servizi sono, per dirla in breve, il prodotto di una storia collettiva della quale quella componente della popolazione attuale non è stata partecipe. E per converso perché i nuovi soggetti provengono da contesti culturali, sociali e istituzionali marcatamente differenti da quello in cui si trovano a vivere come immigrati; in quelli hanno ricevuto la socializzazione primaria che ne influenza i comportamenti, gli atteggiamenti, i progetti e le aspettative, ovvero gli elementi soggettivi che entra-

no in gioco nei processi di interazione a molteplici livelli che essi stabiliscono con i contesti istituzionali e sociali d'approdo. Da ambedue i punti di vista dunque (quello del governo e quello della governance) la gestione della questione migratoria si presenta come un compito che implica disponibilità e capacità innovative particolari.

Va d'altronde rilevato che proprio rispetto a tali ambiti operativi si pongono oggi i concreti e complessi problemi di ridefinizione che costituiscono l'oggetto del presente Rapporto.

Tali problemi, per ciò che concerne nello specifico la questione migratoria, sembrano ridurre di molto anche la possibilità di far tesoro di esperienze precedenti, apparentemente per molti versi analoghe.

Parte delle considerazioni fatte sopra, infatti, sembrerebbe valere anche per l'esperienza di immigrazione relativamente di massa che ha interessato soprattutto alcune aree di questa regione nel corso degli anni '60 e '70: quella meridionale. Un esempio particolarmente evidente in proposito si ritrova nel rapporto di ricerca relativo all'area sassuolese, meta, in tali decenni, di flussi di ingresso "pressoché ininterrotti" da altre regioni italiane sostanzialmente determinati dalla "chiamata diretta" da parte delle imprese del settore ceramico: la "situazione caotica e spontaneistica che ciò ha creato, difficilmente decifrabile" caratterizzata da "interventi di perenne emergenza affidati per lo più alle parrocchie", si presenta, nel rapporto di ricerca in questione come uno degli elementi non secondari di "spaesamento" e di alterazione degli equilibri sociali (e demografici) dell'area, che hanno messo "le amministrazioni comunali del sassolese nelle condizioni di "rincorrere i problemi" piuttosto che di risolverli"<sup>1</sup>. E non è priva di interesse, ai fini del nostro discorso, la constatazione che il panorama sociale uscito trasformato da quell'esperienza si presentasse come un arcipelago segmentato in una serie di "comunità regionali" contigue ma sostanzialmente separate, tra loro e dal nucleo autoctono, anche in termini di strutture associative.

Ma pur volendo prescindere dal fatto che in quel caso (e in altri analoghi che hanno interessato diverse aree della regione nello stesso arco temporale) la complessità del fenomeno era in misura significativa attenuata dall'assenza di due problemi che invece incidono pesantemente oggi, soprattutto tenendo conto, come si vedrà meglio, della composizione eterogenea dell'immigrazione straniera (le difficoltà di ordine linguistico e la scarsa o nulla conoscenza dell'assetto istituzionale e amministrativo italiano), è difficile non rilevare i profondi cambiamenti intervenuti nel frattempo nei contesti stessi d'approdo dei nuovi migranti. Cambiamenti in virtù dei quali termini ricorrenti nei rapporti di ricerca locali ed elencati con allarme nelle conclusioni di P. Bonora (quali: strisciante razzismo delle società locali; processi di ghettizzazione in microcosmi distinti spesso impermeabili tra loro;

---

<sup>1</sup> Considerazioni sulle vicende di quel periodo e sugli effetti che hanno avuto sull'assetto sociale e demografico complessivo della zona si possono trovare anche in: P. Mantovani, M.G. Mirri, G. Mottura, *Stranieri e operai. L'immigrazione extracomunitaria nel distretto della ceramica*, Facoltà di Economia, Modena, 1993.

arcipelaghi sociali contigui ma estranei; immigrati concepiti come numeri; soluzioni di stampo mercantilistico", ed altri) sembrano assumere le valenze ed il significato più pesanti di indicatori di una crisi generale dei sistemi di regolazione il cui funzionamento ha garantito per almeno un trentennio a questa società regionale, dopo la fine della seconda guerra mondiale, il mantenimento e la riproduzione di condizioni di equilibrio dinamico tra interessi particolaristici e obiettivi universalistici, tra stabilità e conflitto, tra vincoli economici ed esigenze di equità sociale, tra centralismo e pluralismo, generando quel complesso integrato di attività produttive, servizi, tutele, meccanismi compensativi e ammortizzatori sociali, che è stato definito, forse con qualche enfasi, "modello emiliano" (sostanzialmente unitario rispetto a quelle caratteristiche strutturali, anche se per altri versi composito, come evidenziano i diversi rapporti locali di ricerca).

In quale misura tale "crisi identitaria" (per riprendere un termine usato da Magagnoli nel rapporto sul parmense) sia pensabile come una faccia particolare di processi più ampi e complessi in corso a livello mondiale, sembra una questione ancora aperta e da approfondire analiticamente, sebbene stimolanti appaiano in proposito molti spunti presenti nei saggi compresi in questo volume.

La circostanza che invece si può rilevare con chiarezza sulla scorta dei risultati delle ricerche locali è che a quella crisi non sembra corrispondere, allo stato attuale, la capacità di proporre un modello alternativo raffrontabile al precedente quanto a progettualità complessiva ed a efficienza nell'orientare e regolare, alla luce di quella, uno sviluppo equilibrato della società. Incapaci di soddisfare questi requisiti appaiono infatti le ricette più o meno raffinate di tipo economicistico che sottostanno a molte delle varianti di governance passate in rassegna da F. Governa, non fosse altro che in considerazione del fatto, giustamente sottolineato da Bonora e da Garibaldo, che il neo-darwinismo sociale in esse implicito produce inevitabilmente (e consapevolmente) diseguaglianze e fenomeni di gerarchizzazione, senza peraltro fornire strumenti di regolazione in positivo dei conflitti che possono scaturirne<sup>2</sup>.

Occorre tener conto che è in questo quadro sociale percorso da percepibili ma ancora largamente indeterminate correnti di cambiamento che la nuova immigrazione si inserisce. I suoi protagonisti si trovano dunque a fare i conti, nel corso dei loro percorsi di inserimento, con difficoltà aggiuntive oltre quelle che deve prevedibilmente mettere in conto qualsiasi migrante in terra straniera: problemi di chiusura, di diffidenza e paura di fronte al nuovo, che appaiono accentuati dall'insicurezza diffusa in cui si traducono le tensioni generate dalle trasformazioni in atto, nella percezione che se ne ha nei contesti locali<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> In proposito, non si può non ricordare che in una visione coerentemente liberista il ruolo dello Stato come potere centrale si riduce all'esercizio di poche funzioni essenziali di servizio ma soprattutto di repressione degli elementi che possono turbare il normale funzionamento del mercato. Nelle pagine seguenti si avrà occasione di ritornare su questo aspetto della problematica e di rilevare come proprio la "gestione" dell'immigrazione possa comportare al riguardo rilevanti contraddizioni.

<sup>3</sup> Una discussione approfondita e stimolante sulle ragioni specifiche dell'insorgere di tensioni

## 2. Il problema della rappresentanza

D'altra parte se ci si riferisce alla definizione formale che ne dà F. Governa introducendo la discussione sulle diverse accezioni del termine, secondo la quale l'elemento che caratterizza gli attori che entrano in gioco nella governance è sostanzialmente la partecipazione, intesa come possibilità concreta di intervento in prima persona nei processi decisionali di interesse collettivo (o perlomeno di esercitarvi con qualche prospettiva di efficacia un potere di veto) sembra ovvio osservare che tra i soggetti in questione non possano, allo stato attuale, annoverarsi gli immigrati in Italia.

Considerata la ormai conclamata importanza dell'offerta rappresentata dagli immigrati sul mercato del lavoro, in particolare industriale e dei servizi (particolarmente eloquente in tal senso l'indagine recentemente pubblicata dall'Unione Piccole Industrie di Parma, commentata nel rapporto di S. Magagnoli) e il contemporaneo aumento di imprese con titolari stranieri provenienti dagli stessi paesi dei primi (documentata dalla rilevazione *ad hoc* fatta dalle Camere di Commercio della regione), tale circostanza appare come una contraddizione in grado, in prospettiva, di produrre effetti negativi ben oltre i confini della sfera lavorativa, ma con pesanti ricadute anche su di essa. Non va tra l'altro dimenticato, infatti, che quei processi di inserimento e di stabilizzazione lavorativa hanno come conseguenza, in un numero consistente di casi, ricongiungimenti familiari che (come si rilevava già nel precedente Rapporto annuale dell'IpL) non soltanto oggi rendono più complessi (rispetto alla fase in cui l'immigrazione si presentava nei contesti locali come "irruzione" di soggetti singoli prevalentemente di genere maschile) i problemi di fondo connessi alla domanda di casa, all'assistenza sanitaria, ai rapporti con i servizi in genere, ma soprattutto moltiplicano (come effetto appunto della crescente eterogeneità che ne deriva in termini di genere, di fasce di età, di esigenze connesse a stili di vita, progetti, aspettative) le occasioni di coinvolgimento di un numero crescente di autoctoni in relazioni più o meno dirette con i nuovi arrivati: quelle legate agli inserimenti abitativi e scolastici, ai bisogni formativi e informativi, all'esercizio di culti religiosi, alle attività dell'associazionismo di varia natura e finalità, all'uso del tempo libero, e così via.

In conseguenza di ciò, sempre nel precedente Rapporto IpL, si aggiungeva la constatazione che lo sviluppo di rapporti più strutturati e bilateralmente consapevoli tra immigrati e contesti socio-culturali di inserimento, e soprattutto l'elaborazione, la sperimentazione e la messa a punto di modelli relazionali in grado di agevolare la comprensione e la gestione dei problemi che la crescente complessità del fenomeno migratorio comporta, si vanno gradualmente facendo strada come esigenze concrete di un numero crescente di soggetti in tutti i settori della

---

xenofobe nelle fasi di cambiamento che le società industriali stanno attraversando, è sviluppata nel libro a due voci di E. Balibar e I. Wallerstein, *Razza classe nazione. Le identità ambigue*, Roma 1991. Il concetto di "identità ambigue" che questi autori introducono appare assai vicino a quello di "crisi identitaria" usato – come ho già ricordato – da Magagnoli nell'ampia analisi su Parma.

vita amministrativa e sociale in genere, e con particolare vivezza in quelli più direttamente connessi al mondo del lavoro.

Sotto questo profilo, assolutamente inadeguati e fortemente distorsivi (alla luce, appunto, della complessità del fenomeno, del ruolo non più marginale giocato dai nuovi venuti sul mercato del lavoro di questa regione e dello stesso ammontare delle presenze straniere) appaiono modelli concertativi del tipo sotteso al "Patto per il Lavoro nella città di Milano", che in pratica escludono qualsiasi forma di consultazione dei diretti interessati, accomunati indiscriminatamente sotto l'etichetta di "fasce deboli della forza lavoro".

Sembra d'altronde opportuno segnalare che esiste il rischio concreto che analoghe impostazioni diventino prassi abituale anche nelle nascenti esperienze di governance avviate in Emilia-Romagna, sull'onda dei processi di cambiamento documentati dai rapporti di ricerca sui diversi contesti socio-economici presi in esame.

Un segnale in tal senso, infatti, sembra poter essere considerata l'apparente assenza di riferimenti alla questione migratoria dagli elenchi dei temi sui quali si svolgono le attività concertative registrate dall'indagine, tanto a livello di amministrazione regionale (se si eccettua il Tavolo sull'Immigrazione, che però ha carattere temporaneo e non prevede la partecipazione di rappresentanti stranieri) quanto ai livelli provinciali e di area (dove l'unico indizio di attenzione è forse rappresentato da un passaggio relativo al Patto territoriale per l'Appennino Centrale, in cui però significativamente si affida al Terzo settore e al volontariato la "promozione di opportunità per i soggetti svantaggiati").

In altri termini, la tendenza che i rapporti di ricerca registrano come diffusa a livello istituzionale e paraistituzionale sembrerebbe essere ancora oggi quella di considerare l'immigrazione come un fenomeno a sé stante, il cui grado di rilevanza è in via prioritaria definito dai problemi che può aprire negli ambiti locali in termini di incremento delle fasce sociali marginali e di conseguenti reazioni di allarme sociale più o meno accentuate.

"Le politiche attuali sembrano essere basate più su una gestione della contingenza e dell'emergenza che su una progettualità istituzionale di lungo periodo. La sfera politica ha avvertito molto in ritardo l'immigrazione come questione da gestire a livello di *policy*, e anche ora la gestione delle problematiche legate alla crescente importanza dei flussi migratori verso la provincia sembra essere lasciata all'iniziativa personale di alcuni funzionari": così sintetizzano eloquentemente la situazione gli autori della ricerca in area romagnola, i quali peraltro, concludendo quella parte del loro rapporto, precisano che "a detta di tutti gli intervistati il clima generale in tema di immigrazione sul territorio non presenta alcun elemento di tensione".

E in effetti non mancano a livello sociale, come si è accennato sopra, segni concreti di una maturazione della questione, di processi ormai consolidati di inserimento sociale e lavorativo che proprio a livelli locali (con particolare evidenza nei centri minori, ma anche in quartieri urbani e soprattutto là dove più numerosi sono i ricongiungimenti familiari) stanno producendo superamento delle diffiden-

ze e non di rado addirittura forme di curiosità e di apprezzamento nei confronti dei nuovi venuti.

Ricorre così sempre più frequentemente, come testimoniano diversi altri passi dei rapporti locali, l'idea che la principale contraddizione vada ricercata nel perdurante ritardo ad affrontare un nodo che per molti versi si presenterebbe ormai ineludibile: quello di una rappresentanza diretta degli immigrati, in grado di esercitare la funzione di interlocutore autorizzato (e dunque credibile) nelle sedi, istituzionali e non, nelle quali si concretano le diverse forme della partecipazione da cui la governance dovrebbe sostanzarsi e svilupparsi.

Il quadro attuale, secondo questo approccio, sarebbe così connotabile: tanto sotto il profilo del consolidamento di presenze immigrate, la cui composizione, in termini di genere, di fasce di età, di collocazioni lavorative, tende sempre più a configurarle come componente stabile (per così dire "normale") della società locale, e ancor più se si tiene conto dei diritti (e delle facoltà di esercitarli) che la normativa nazionale attinente, negli sviluppi che ha registrato nel corso dell'ultimo quindicennio a partire dalla prima legge del 1986, ha riconosciuto agli stranieri presenti, il fatto che a tutt'oggi non siano previste procedure che mettano in grado questi ultimi di esprimere rappresentanti abilitati a interloquire nei processi decisionali riguardanti l'ammontare e la destinazione delle risorse disponibili per azioni anche a loro rivolte appare per un verso come una vera e propria anomalia istituzionale (particolarmente evidente in un quadro nel quale lo sviluppo di forme di governance sembra essere considerato una via praticamente obbligata per far fronte alle difficoltà di gestione appropriata di un tessuto sociale complesso che le istituzioni incontrano), e per altro verso può essere assunto come indicatore di un deficit di democrazia, nel senso in cui ne parla Garibaldi in altra parte di questo Rapporto.

Senza in alcun modo voler negare o sminuire l'importanza indubbiamente centrale della questione della rappresentanza, anzi nell'intento, come cercherò di dire meglio, di affermarne il valore e le implicazioni concretamente strategici sia per l'area del governo sia per quella della governance, ritengo opportuno dichiarare che l'approccio a tale nodo problematico, nei termini che ho cercato di sintetizzare (termini che mi sembrano riflettere fedelmente il senso dei rilievi in proposito registrati nei rapporti sulle realtà locali) mi appare limitativo e per qualche verso sviante.

Nelle pagine seguenti cercherò di argomentare meglio questa affermazione, evidenziando come l'emergere di rappresentanti vada comunque concepito come un risultato di decisioni e azioni di governo, ovvero come uno degli obiettivi prioritari da inserire in agenda e rispetto al quale prevedere il concorso di diversi attori corporati, in quanto tali già abilitati a partecipare (con differenti ruoli e gradi d'influenza) ai giochi della governance<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> È opportuno sottolineare che la precisazione in parentesi implica accordo sostanziale con le osservazioni sviluppate da F. Garibaldi e P. Bonora sugli effetti comunque gerarchizzanti della maggior parte dei modelli circolanti di governance, in quanto, con formulazioni differenti, fondati sulla fiducia incondizionata nella funzione regolatrice del mercato. Sulle conseguenze che

A tal fine è utile riconsiderare alcune caratteristiche dell'immigrazione in questa regione e alcuni passaggi delle vicende che ne hanno influenzato le traiettorie.

### 3. Gli immigrati sono un soggetto?

L'immigrazione che ha interessato l'Italia a partire dalla fine degli anni '70, ma che ha trascorso un decennio in totale *deregulation* prima che questo paese si dotasse d'una prima normativa *ad hoc* e si potesse cominciare a disporre di dati relativamente attendibili sull'ammontare e la distribuzione territoriale delle nuove presenze, si è notoriamente distinta dalle esperienze analoghe che avevano interessato altri paesi europei nei decenni precedenti per il numero assai più elevato di nazionalità che vi erano e vi sono tuttora rappresentate.

Tale fenomeno è stato per lo più interpretato come una conseguenza delle politiche di crescente chiusura all'immigrazione praticate a partire dai primi anni '70, a seguito delle difficoltà economiche connesse alla crisi petrolifera, dai paesi che nei decenni precedenti erano stati meta dei principali flussi migranti diretti verso l'Europa (o come nel caso di Italiani, Spagnoli, Portoghesi, e Greci, verso altre nazioni del continente).

Questa circostanza avrebbe appunto deviato verso l'Italia in particolare, in quanto paese europeo allora particolarmente "penetrabile", parte dei flussi provenienti da una molteplicità di aree i cui emigranti, in precedenza, avevano come meta l'uno o l'altro di quei paesi (ciascuno privilegiando una propria "metropoli").

In seguito, questa interpretazione si è rivelata riduttiva. In generale perché l'accresciuta eterogeneità nella composizione dei flussi migranti, in termini di nazionalità e provenienza, si è evidenziata come caratteristica diffusa di quelle che vengono ormai definite nuove migrazioni internazionali. Nello specifico, poi, perché essa era connessa all'opinione che l'Italia, considerate le quote di disoccupazione e sottoccupazione presenti in aree del suo territorio, non esprimesse una domanda di forza lavoro tale da attirare verso di sé consistenti flussi di offerta immigrata: opinione che gli sviluppi successivi della vicenda hanno in tempi relativamente brevi mostrato infondata.

Di là dalle interpretazioni, il dato che va evidenziato è comunque che sin dalle origini l'immigrazione in Italia, pur dovendosi registrare il peso particolare di alcune specifiche componenti, provenienti nelle prime fasi soprattutto da paesi asiatici e africani, sotto il profilo delle nazionalità presenti ha rappresentato l'arrivo di un insieme particolarmente eterogeneo di soggetti. Tale caratteristica si è successivamente accentuata nel corso dell'ultimo decennio: da un lato per l'affluenza di gruppi migranti provenienti dall'est europeo (come effetto delle difficoltà economiche createsi con la crisi dei sistemi ex socialisti o di vicende politi-

---

l'affermarsi di una qualsiasi variante di tali modelli può avere rispetto alle modalità di gestione della questione migratoria in questa regione ritornerò nelle pagine seguenti.

che e belliche esplose in particolari aree): d'altro lato in seguito all'evidenziarsi, appunto, della domanda di forza lavoro espressa da settori non marginali dell'economia e della società italiana, in particolare nell'ambito di alcune regioni di centro-nord, e non soddisfatta da un'offerta nazionale adeguata<sup>5</sup>.

Ma l'eterogeneità di cui si parla non riguarda soltanto il numero di nazionalità presenti (e, all'interno di alcune di queste, la varietà di etnie a volte in contrasto tra loro).

Si è già detto dell'arricchimento in termini di genere e di classi di età che deriva dall'aumento di ingressi per ricongiungimento familiare. A ciò si deve aggiungere la considerazione di un altro aspetto, altrettanto importante ai fini di questo discorso soprattutto perché evidenzia anch'esso il carattere di processo in corso del fenomeno migratorio che interessa questa regione: il suo progressivo articolarsi e strutturarsi in termini sia di insediamenti territoriali, sia di collocazioni lavorative. Già nel precedente Rapporto annuale IpL si sottolineava, come indicatori di una fase raggiunta di relativa maturità del fenomeno, il costante incremento delle residenze anagrafiche (pur in presenza di pesanti difficoltà connesse al problema abitativo) e delle assunzioni di lavoratori stranieri in imprese industriali, agricole e di servizi operanti in province della regione.

Una ricerca di campo recentemente ultimata dall'Ires-Emilia-Romagna per conto dell'amministrazione regionale non soltanto conferma quei dati e quella interpretazione, ma permette di approfondire la questione in almeno tre direzioni<sup>6</sup>. Da un lato, mostra come l'instabilità (denunciata da alcune imprese) che ancora riguarda una parte dei lavoratori stranieri già inseriti nel mercato del lavoro regionale non sia assimilabile alla mobilità territoriale, anche su lunghi percorsi (interregionale), che ha caratterizzato la prima fase del fenomeno, ma sia invece per lo più un prodotto della difficoltà di trovare casa (per sé e per il nucleo familiare ricongiunto) ragionevolmente vicino al luogo di lavoro, essendo ormai stata individuata l'area territoriale (una provincia, un comune) di approdo conveniente.

In secondo luogo, permette di vedere come lo stabilizzarsi di nuclei relativamente consistenti di immigrati in determinate aree attivi, per così dire, un "effetto richiamo" nei confronti dei nuovi arrivati, sia nei termini "classici" della cosiddetta catena migratoria, sia in virtù del fatto che l'esistenza di un gruppo da tempo insediato rappresenta una facilitazione e un'opportunità di velocizzare il processo di inserimento individuale, e soprattutto attenua quello che, come ha

---

<sup>5</sup> Il fatto che il grosso degli arrivi nelle regioni settentrionali sia in realtà databile (con la parziale esclusione dei maggiori centri metropolitani) a partire dagli anni a cavallo tra '80 e '90, e sia in realtà costituito in maggioranza, agli inizi, da soggetti già presenti soprattutto nel Mezzogiorno, sembra spiegabile come effetto delle leggi varate appunto in tale lasso di tempo (1986 e 1990). In proposito si veda G. Mottura, *L'arcipelago immigrazione*, Ediesse, Roma 1992.

<sup>6</sup> Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle Politiche Sociali, *Lavoro e percorsi di inserimento sociale degli immigrati stranieri in Emilia-Romagna*, rapporto a cura di G. Mottura, Ires, Bologna, 2001.

rilevato Benjalloun, è uno dei costi più pesanti che il migrante deve sopportare: il peso della solitudine. Si comprende così per quali ragioni, ad esempio, tra i soggetti arrivati più di recente in regione risulti assai più alta la percentuale di coloro che dell'Italia conoscono soltanto la provincia in cui lavorano (e soprattutto perché tale percentuale risulti crescente via via che i flussi d'ingresso procedono).

In terzo luogo, la suddetta ricerca ha posto in evidenza, in misura maggiore di quanto ci si aspettasse, processi di stabilizzazione in atto sul piano lavorativo, per ciò che concerne tanto la frequenza dei passaggi da assunzioni a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato, quanto le progressioni di qualifica e (in misura allo stato attuale più contenuta), i miglioramenti relativi alla qualità e al tipo di mansioni svolte.

Ciò che è importante registrare ai fini del discorso che stiamo conducendo è che se da un lato tutti questi elementi confermano come per una parte consistente delle presenze immigrate si possa parlare di passaggio ad una fase di relativa maturità del fenomeno (con l'effetto, come si è detto, di agevolare e rendere relativamente più spedite le traiettorie di inserimento dei nuovi venuti), allo stesso tempo essi, nelle due dimensioni, territoriale e lavorativa, che li connotano tendono a funzionare, nell'evoluzione delle situazioni soggettive che determinano, come occasioni e fattori di ulteriore differenziazione all'interno degli stessi gruppi nazionali.

Ovviamente, sia detto per inciso, questa constatazione conduce a ridimensionare (pur non autorizzando eccessive sottovalutazioni semplificative) l'importanza frequentemente attribuita all'influenza delle culture d'origine sulle modalità di rapporto che i migranti stabiliscono con i contesti d'approdo; essa dovrebbe indurre (anche tenendo conto del fatto che una cultura non è un oggetto, ma un processo) a parlare semmai, più realisticamente, di caratteristiche ed ambiti sociali dei processi di socializzazione primaria dei soggetti in questione<sup>7</sup>.

Di là da questo e senza dilungarsi oltre, sembra chiaro che tanto negli ambiti locali specifici in cui oggi vivono quotidianamente (considerati come aggregati particolari di variabili sociali, culturali, istituzionali, politiche, amministrative) quanto in quelli lavorativi (lavoro autonomo o dipendente; tipo, dimensione e collocazione dell'impresa; natura del rapporto e mansioni svolte; settore e comparto, e così via), i soggetti immigrati si trovano coinvolti, come s'è già detto, in processi di interazione a molteplici livelli, i cui esiti influenzano i tempi e le direzioni delle traiettorie d'inserimento di ciascuno, le modalità di presenza, il grado in cui riescono a realizzarsi condizioni corrispondenti alle aspettative iniziali e, di con-

---

<sup>7</sup> Ad esempio, assai differenti sono gli effetti dell'impatto con le abitudini, gli stili di vita, l'organizzazione, i ritmi e le modalità di lavoro di una società industriale matura, su soggetti la cui socializzazione primaria è avvenuta in ambiti scarsamente o per nulla industrializzati, rispetto ad altri nati e cresciuti in società industriali, anche se istituzionalmente assai diverse da questa, come quelle dell'Europa Orientale. Le incomprensioni che possono derivare dall'errore di considerare la cultura come un oggetto e non come un processo sono state oggetto della relazione svolta dall'antropologo inglese Ralph Grillo al convegno "Migrazioni internazionali, globalizzazione e cittadinanza", tenutosi presso l'Università di Bologna nel marzo 2001.

seguenza, le modificazioni più o meno accentuate che col tempo intervengono nei progetti migratori originari.

Volendo sintetizzare ciò che s'è detto sinora, sembra dunque possibile concludere che l'insieme degli immigrati presenti in questa regione, la cui composizione si è caratterizzata sin dall'origine come accentuatamente eterogenea, si presenta oggi sotto quel profilo ancor più variegato e complesso.

Nuove differenze, nuove forme di aggregazione e di stratificazione emergono al suo interno, in molti casi attraversando trasversalmente i gruppi nazionali (o etnici) che nelle fasi precedenti del processo hanno giocato un ruolo di riferimento prioritario per i migranti, quale che fosse la loro consistenza.

Ai fini del presente discorso ci si limita a citare, senza peraltro approfondirli come meriterebbero, alcuni esempi in proposito, per l'attinenza che sembrano avere con la problematica della rappresentanza.

Il primo, al quale già si accennava nel precedente rapporto IpL, riguarda l'evoluzione delle forme di associazionismo degli immigrati. A differenza di quelle che avevano radici nelle diverse ondate di immigrazione intellettuale e politica degli anni '60 e '70, per lo più connotate, come ha scritto un ricercatore, "da una mentalità occidentalizzante, portata a sottovalutare le differenze etniche in coerenza con le idee di internazionalismo diffuse all'epoca", le forme di aggregazione più o meno duratura comparse nelle prime fasi della nuova immigrazione, e che sono state in molti casi le protagoniste dei primi episodi (non di rado apertamente conflittuali, in particolare nel capoluogo della regione) di interazione con l'amministrazione pubblica, hanno posto l'accento sulla comunità, di volta in volta definita in riferimento alla religione, alla nazionalità, all'etnia, alle condizioni di vita; molto più raramente, e sempre in seconda istanza, anche alle opinioni politiche<sup>8</sup>.

I passaggi successivi sono una storia ancora da scrivere nei particolari. Alla luce dell'oggi, ciò che si può dirne con relativa certezza è che le associazioni sopravvissute o create *ex novo* nel corso dell'ultimo decennio hanno in larga misura superato la fase informale (quasi tutte hanno uno statuto ufficialmente registrato); che hanno ampliato le aree di iniziativa (soprattutto quando mantengono un riferimento esclusivo ad una nazionalità d'origine) oppure sono state affiancate da associazioni miste soprattutto giovanili create a fini specifici (ricreative, sportive, culturali, ecc.); che hanno intensificato in genere i contatti con le amministrazioni (soprattutto comunali) e in molti casi con gli uffici delle questure, con reti associative italiane (Arci, Uisp, Acli, eccetera), con organizzazioni di volontariato.

Sembra inoltre superata la fase che ha visto, come s'è detto, le associazioni funzionare anche come organizzatori e/o animatori di iniziative pubbliche di con-

---

<sup>8</sup> F.N'Daijtabl, "La rappresentanza degli Immigrati: lo stato della questione", *Il Corriere Calabrese*, II, 1992. Le linee generali dell'evoluzione successiva delle associazioni sono ripercorse e commentate da F. Carchedi, "Le associazioni degli immigrati", in E. Pugliese (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma, 2000.

testazione e di episodi di conflitto aperto negli ambiti locali. A tale ruolo si è in diverse occasioni sostituito o sovrapposto quello di consulenza, per lo più informale, ad amministrazioni comunali ed altre istituzioni, e soprattutto quello di organizzatori di manifestazioni pubbliche a carattere culturale.

Va comunque detto che, soprattutto se si considera il fitto tessuto di relazioni informali (ancora assai poco esplorato da ricercatori e operatori istituzionali) intercorrente tra connazionali residenti nella regione ma anche più in generale tra immigrati, che si concreta nel quotidiano in una rete articolata di rapporti di scambio di informazioni, servizi, merci e così via, le associazioni attuali appaiono ben lontane dal poter essere considerate rappresentative dell'intero universo dell'immigrazione. Esse possono però essere viste, nell'insieme e nelle vicende di ciascuna, come uno degli ambiti nei quali i mutamenti e le trasformazioni che interessano quell'universo trovano eco e in qualche misura forme di espressione più agevolmente leggibili dall'esterno.

Un ulteriore esempio citabile, che evidenzia come l'evoluzione del fenomeno migratorio abbia comportato l'aprirsi di processi di differenziazione anche all'interno di gruppi che pure mantengono per altri versi elementi di coesione, riguarda la sindacalizzazione dei lavoratori immigrati. In alcune province di questa regione la percentuale di iscritti a sindacati di categoria delle tre principali confederazioni, sul totale dei migranti in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, raggiunge valori non solo assai più alti di quelli medi relativi ai lavoratori stranieri (considerando le regioni del centro nord del paese), ma di tutto rispetto anche se comparati a quelli che riguardano i soli lavoratori italiani.

Tale dato, unitamente a quello relativo alla frequenza di "utenze" agli sportelli che prestano servizi specifici agli immigrati, fanno dei sindacati una delle principali aree di socializzazione secondaria di quei lavoratori: funzione il cui esercizio risulta tanto più rilevante, in termini identitari, se si considera che la maggior parte di essi, prima di migrare, non aveva personalmente esperienza di sindacalizzazione.

Inoltre negli ultimi anni in diverse imprese industriali e di servizi della regione sono stati eletti rappresentanti sindacali stranieri, in quantità che variano soprattutto in rapporto alla categoria d'appartenenza per l'industria, e alle dimensioni aziendali per i servizi.

Come risulta dalla ricerca Ires già citata, si tratta di esperienze che influenzano marcatamente l'identità stessa dei protagonisti diretti e, in generale, gli atteggiamenti dei lavoratori immigrati nell'ambiente lavorativo e anche oltre; soprattutto in considerazione del fatto, da rimarcare, che tali mandati sono frutto di regolari elezioni a cui partecipano tutti i dipendenti (in maggioranza, dunque, italiani) e di conseguenza abilitano a funzioni di tutela degli interessi collettivi, senza distinzioni di nazionalità o provenienza. In altri termini, si è qui in presenza dell'unico ruolo di rappresentanza formalmente definito, sotto il profilo sia procedurale che della sostanza democratica, oggi accessibile anche a soggetti di nazionalità non italiana. Ma proprio questa sua caratteristica, per quanto valore essa possa avere anche per le ricadute positive di varia natura sulla qualità delle relazioni nei luoghi di lavoro, esclude la possibilità di considerarlo una

forma di rappresentanza degli immigrati, sia pur limitatamente alla sfera lavorativa<sup>9</sup>.

L'insieme di considerazioni sviluppate in questo paragrafo sembra dunque permettere di trarre alcune prime conclusioni pertinenti rispetto agli interrogativi posti in apertura di discorso.

La prima è che, come s'è visto, non soltanto gli immigrati sono un insieme sotto molti profili eterogeneo (e che si percepisce come tale), ma che questa caratteristica, con lo svilupparsi di processi di inserimento che appaiono a tutt'oggi sostanzialmente affidati alla perseveranza e alle capacità d'iniziativa dei diretti interessati, non sembra affatto tendere ad attenuarsi, ma tutt'al più a mutare, sia per gli effetti cumulati nel tempo dall'azione di fattori connessi alle identità originarie dei diversi gruppi (nazionalità, numerosità, grado di coesione interna e di propensione a mantenere legami di solidarietà, disponibilità di "capitali sociali" investibili a fini di inserimento nei contesti d'arrivo, eccetera) sia per l'affermarsi successivo di tendenze di disaggregazione/riaggregazione per lo più determinate dall'influenza di variabili proprie dei contesti locali e/o lavorativi d'approdo. In altri termini, cambiano le modalità dell'eterogeneità, tende a crescere la complessità dell'insieme attraverso le molteplici interazioni in cui i suoi membri sono impegnati, ma tutto ciò non modifica il loro *status* di stranieri.

Ciò conduce ad una seconda conclusione: che a ben vedere l'unico elemento che accomuna tutti i soggetti in questione, permettendo di definirli come un insieme, è l'essere presenti in Italia, nella fattispecie in Emilia-Romagna, come immigrati non comunitari.

Ma allo stato dei fatti questo elemento non sembra oggi trovare alcun riscontro forte come livello di coscienza collettiva, se si eccettua una minoranza esigua, particolarmente attiva (non senza alcuni rischi di ambiguità) soprattutto in occasione di particolari scadenze istituzionali oppure su tematiche specifiche (ad esempio, la discussione sulla cosiddetta mediazione culturale, che negli sviluppi che ha sinora avuto in Italia, meriterebbe un'analisi *ad hoc* come contenitore di risposte in larga misura sbagliate ad esigenze reali).

Insomma, il soggetto immigrato, la cui esistenza appare presupposto necessario (seppure, come cercherò di dire dopo, non sufficiente) di quella dell'attore sociale in grado di intervenire nei processi decisionali e nelle scelte di carattere collettivo di cui si diceva all'inizio, risulta per ora essere un oggetto essenzialmente virtuale.

---

<sup>9</sup> Peraltro, nonostante vada riconosciuto il ruolo fortemente positivo assolto nel corso dell'intero ultimo ventennio dai sindacati (che, insieme al volontariato, hanno per anni supplito concretamente alle carenze o alle assenze dell'amministrazione pubblica in materia di immigrazione), la questione migratoria rappresenta ancor oggi anche al loro interno un oggetto di discussione non del tutto risolto, per le implicazioni che presenta tanto in termini di valutazione strategica quanto di politiche organizzative e di contrattazione. In proposito rimando a ciò che ne ho scritto in: *Immigrazione e cambiamento sociale*, Ediesse, Roma, 1996, e più di recente nel *Rapporto Immigrazione* già citato, curato da E. Pugliese nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sull'Immigrazione della Cgil, Ediesse, Roma, 2000.

#### 4. Gli indizi di maturazione e i vincoli da soddisfare

Ciò non significa che dell'osservazione del fenomeno, delle molteplici realtà in cui è andato articolandosi concretamente, non si incontrino elementi interpretabili come anticipazioni o segnali ancora frammentari della possibilità di evoluzione in quel senso.

Alcuni esempi di situazioni nelle quali è possibile rilevare patti in tale direzione sono stati ricordati nelle pagine precedenti. Tali appaiono lo stabilizzarsi di inserimenti lavorativi, il maturare di coscienza sindacale, alcuni dei cambiamenti constatati nei modelli associativi (in particolare quelli che riguardano le forme di aggregazione giovanile).

Si può aggiungere che occasioni di maturazione sono state fornite anche dai comuni che si sono impegnati nella sperimentazione di soluzioni volte ad aprire agli stranieri residenti, in assenza d'una sistemazione normativa complessiva del problema, canali para-istituzionali ma formalmente definiti di partecipazione ai lavori dell'amministrazione (si può ricordare che la prima e a lungo unica esperienza realizzata in tal senso in Italia è stata messa in atto da un comune emiliano: Nonantola, in provincia di Modena, dove dal 1993 esiste la figura di consigliere comunale aggiunto, eletto dai residenti stranieri).

Queste iniziative, infatti, hanno tra l'altro implicato non soltanto lo sviluppo d'una discussione volta ad ottenere il maggior consenso possibile nella popolazione locale, ma – in modo più o meno esplicito a seconda dei modelli organizzativi scelti – l'avvio di pratiche di confronto e contrattazione tra i diversi gruppi di immigrati residenti nelle aree in questione, al fine di accordarsi sulla designazione di figure ragionevolmente rappresentative dell'insieme e soprattutto di definire l'elenco di problemi comuni dei quali esse dovevano farsi interpreti nei rapporti con l'amministrazione comunale.

Inoltre, la considerazione complessiva di quelle esperienze e delle discussioni che le hanno preparate e accompagnate aiuta a focalizzare alcuni punti importanti per poter definire con chiarezza, eliminando ogni ambiguità, i vincoli che devono essere soddisfatti perché qualsiasi discorso sulla rappresentanza degli immigrati in un quadro di governance regionale e/o provinciale appaia consapevole e realistico, e non si riduca ad una pura esibizione di buona volontà o peggio ad un *escamotage* finalizzato a rinviare *sine die* la questione.

Rispetto a quest'ultima notazione, è opportuna una breve digressione sulla sottolineatura, abbastanza ricorrente nel corso delle interviste ad amministratori o funzionari pubblici, delle difficoltà che si incontrano a trovare interlocutori "realmente rappresentativi" tra gli immigrati, o a dare continuità ai rapporti stabiliti in tal senso.

Tali opinioni spesso sembrano implicare che l'origine di tali difficoltà vada in ultima analisi ricercata in una presunta "destrutturazione" che caratterizzerebbe il mondo dei migranti. Nella scheda riguardante il già citato Tavolo regionale sull'immigrazione, ad esempio, si registra che in quella sede il "problema della rappresentanza" non è stato posto, in quanto "la partecipazione di eventuali soggetti

come le associazioni degli Immigrati sarebbe molto difficoltosa, vista l'estrema frammentazione di questo mondo e l'alto numero di nazionalità presenti".

Tale argomentazione assume però il senso di una giustificazione *ex post* se si osserva che sempre nella scheda di ricerca citata, essa è preceduta dalla dichiarazione esplicita che quella stessa questione era esclusa in partenza dalle materie trattate al fine di giungere alla sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra i partecipanti al Tavolo, "in quanto si tratta ancora di un Patto sociale tra le parti che hanno individuato un certo problema". Questo a livello regionale; non differenti qualitativamente, però, gli esiti se – sulla scorta dei rapporti di ricerca – si indaga lo stato della questione ai livelli provinciali, dove in sostanza la competenza in materia sembra essere per un verso affidata ai prefetti (ovvero, per così dire, formalmente esternalizzata dai contesti stessi rispetto ai quali si ipotizzano e si svolgono ufficialmente i giochi della governance locale) per altri versi reintrodotta in una serie di istanze particolari di contrattazione/concertazione di regola non collegate tra loro, sui tavoli delle quali non compare l'immigrazione come fenomeno sociale globale, ma ne vengono presi in esame frammenti settorializzati volta a volta circoscritti e trattati, nelle diverse sedi, secondo criteri che hanno in comune la netta distinzione tra sfera economica (per lo più nella accezione aziendalistica) e sfera sociale (per lo più considerata nell'accezione assistenziale oppure custodialista).

In conclusione, appare legittimo supporre che le ricorrenti recriminazioni sulla assenza di interlocutori immigrati istituzionalmente credibili sottintendano in realtà resistenze o cautele di ordine politico, nel timore che ciò introduca ulteriori elementi di complessità in sedi concertative rispetto alle quali (soprattutto per ciò che riguarda il livello regionale, a quanto consta dai rapporti di ricerca), già sono state avanzate critiche di eccessivo affollamento<sup>10</sup>. In alcuni casi, invece, sembra palese che esse coprano reticenza a riconoscere carenze di ordine strutturale, organizzativo e/o conoscitivo delle istituzioni o dei servizi in cui gli intervistati operano.

Ma riprendendo il filo del discorso, dalle esperienze di partecipazione sviluppate in alcuni comuni della regione e in ambito sindacale si possono trarre – come si è detto – alcune indicazioni preziose al fine di avviarsi verso un superamento del sostanziale stato di *impasse* che il panorama così abbozzato rivela. Esse possono essere così sintetizzate:

---

<sup>10</sup> Queste critiche comportano (da parte degli attori corporati che le hanno esplicitate ai ricercatori, ad esempio, nei confronti della Commissione Regionale Tripartita) il sospetto che "l'avere troppi interlocutori intorno al tavolo" nasconda la determinazione dell'Amministrazione Regionale a riservarsi "l'ultima parola" nella definizione delle politiche. Sembra qui riaffiorare la contraddizione, giustamente rilevata da P. Bonora, tra la diffusa concezione della governance come "liberazione" degli attori sociali corporati dalle pastoie del governo, e la ricorrente denuncia dell'assenza di un "interlocutore forte". È la stessa Bonora, d'altra parte, a sottolineare che la Regione, come istituzione centrale di riferimento, compare rarissimamente nei rapporti di ricerca locali. Per ciò che riguarda la questione migratoria, che richiederebbe un forte *input* di orientamento e coordinamento centrale, questa lacuna è particolarmente evidente.

- a) Gli esempi citati inducono a concludere che l'emersione del soggetto immigrato, almeno nella situazione attuale in cui prevale in assoluto una prima generazione di immigrati, non sembra necessariamente implicare l'obsolescenza delle identità dei vari gruppi migranti comunque definiti, né delle differenze in alcuni casi profonde che li differenziano, ascrivibili non soltanto a caratteristiche culturali e sociali d'origine, ma anche e sempre più marcatamente, allo *status* di cui ciascun gruppo gode nella società d'approdo<sup>11</sup>. Né implica necessariamente il deperimento delle reti relazionali e comunicative concesse a quelle differenze. Tale emersione si può al contrario concepire come un percorso lungo il quale i frammenti identitari già acquisiti nelle interazioni con i contesti d'approdo (si pensi, ad esempio, a ciò che si diceva sulla sindacalizzazione) possono giocare un ruolo di crescente rilievo, in quanto condivisi da membri di gruppi differenti, nel concretarsi di momenti di contatto, di confronto e di contrattazione tra i diversi gruppi.
- b) L'avvio e lo sviluppo di tale percorso non appaiono peraltro ipotizzabili come risultati di un processo evolutivo spontaneo, del quale i soli immigrati attuali siano protagonisti, attori e comparse. Né sembra realistica l'idea che, a tratti viene evocata, che il "tempo" possa sciogliere tale nodo o ridurne l'importanza, come se la situazione sopra tratteggiata autorizzasse a pensare, ad esempio, alla socializzazione primaria e alla formazione scolastica dei minori immigrati come percorsi di assimilazione sottratti all'influenza delle famiglie e dei gruppi d'origine, e non comportasse invece, per i minori stessi, la condivisione di condizioni e di difficoltà proprie della condizione di immigrato. Le esperienze a cui ci si è riferiti sopra (in particolare quelle attinenti i comuni e il sindacato) mostrano infatti che il soggetto nuovo di cui si sta parlando non può essere in via d'ipotesi definito se non come prodotto di un processo intenzionale di costruzione di una identità collettiva, all'interno del quale le istituzioni e tutti gli attori che già partecipano alla governance locale sono chiamati a giocare ruoli per molti versi decisivi. Ruoli che tra l'altro mettono all'ordine del giorno la necessità di elaborare strategie di medio e lungo periodo volte a minimizzare gli effetti di discontinuità e scarsa coerenza che possono derivare – nell'ambito del governo – da fluttuazioni o avvicendamenti di ordine politico; ad evitare i rischi e i danni sociali che possono essere connessi al prevalere di impostazioni puramente economiciste della questione migratoria; ed a fornire un quadro di riferimento chiaro e condiviso, in grado di orientare le iniziative e le azioni in cui si articolano gli interventi pubblici e privati che con-

---

<sup>11</sup> Spesso si dimentica nei discorsi sulla "diversità", che le differenze tra gruppi di immigrati possono essere più marcate di quelle tra determinati gruppi stranieri e la maggioranza italiana. Di là da questo, alcuni gruppi hanno caratteristiche (che possono essere affinità sotto qualche profilo rispetto agli italiani, ma non necessariamente) che ne influenzano positivamente l'immagine, favorendo un migliore inserimento dei propri membri nei contesti locali d'approdo. Ovviamente è constatabile anche l'inverso, che può anche in questo caso essere connesso sia a tratti di minore compatibilità culturale, sia invece – in alcuni casi – ad affinità con aspetti della cultura italiana che tendono però, localmente, ad essere rimossi o sanzionati.

cernono i molteplici aspetti della questione migratoria e di valutarne via via la sostenibilità, la congruenza e la coerenza.

- c) Infine la piattaforma di problemi, esigenze e bisogni collettivi condivisi la cui evidenziazione costituisce la base per la messa in atto del suddetto processo di costruzione (ovvero che fonda la possibilità stessa di esistenza di una vera rappresentanza degli immigrati) non può realisticamente essere circoscritta agli argomenti che oggi, anche nelle sperimentazioni più impegnative di partecipazione poste in essere nell'ambito di alcuni enti locali, vengono individuati come "problemi degli immigrati".

Per tutte le ragioni elencate (riassumibili nell'espressione, che ho più volte usato, "maturità dell'immigrazione") la maggioranza degli immigrati in questa regione condivide infatti con la popolazione autoctona delle aree in cui risiede e/o con frazioni di essa problemi di varia natura e gravità, la cui soluzione interessa dunque l'intera popolazione, anche se in molti casi può avere caratteri di maggior urgenza ed effetti più rilevanti rispetto alla qualità della vita degli stranieri.

## 5. L'immigrazione e i limiti del "modello" neoliberista

Quello esaminato sinora è, in sostanza, l'insieme di elementi alla luce del quale anche l'approccio che potrebbe essere definito "progressista" alla problematica della rappresentanza, nei termini che si è cercato di sintetizzare fedelmente nella premessa, appare ancora limitativo e per certi versi svitante. Soprattutto quando è frutto di reale attenzione e sensibilità democratica, esso infatti evidenzia come il punto debole consista nel non dare adeguato rilievo al vincolo da soddisfare prioritariamente: realizzare l'insieme di condizioni che non ostacolano, favoriscano e per quanto possibile accelerino (senza illusorie forzature volontaristiche) l'emersione stabile di un soggetto collettivo che non può essere pensato se non come frutto dell'interazione con la realtà di inserimento. La riprova di ciò è l'evidente debolezza e transitorietà delle soluzioni (anche le meno insoddisfacenti) sinora adottate ai livelli locali, che inevitabilmente ripropongono come nodo irrisolto l'eterogeneità culturale e nazionale degli immigrati e assegnano ai "rappresentanti" designati ruoli puramente consultivi, cioè meno che marginali rispetto alle sedi della contrattazione delle intese e delle decisioni vere<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Questo punto rimanda ad una questione assai più complessa, che qui posso richiamare soltanto di passaggio: quella del significato da attribuirsi al concetto di "integrazione", abitualmente usato come equivalente di inserimento (o adattamento) individuale dell'immigrato rispetto al contesto sociale, culturale e giuridico di approdo. In tal modo si rimuove un dato di realtà altrimenti evidente: che l'inserimento è un processo il cui sviluppo si presenta come susseguirsi di momenti di interazione con il contesto. In altre parole, è appunto e comunque il contesto (come insieme all'interno del quale intervengono nuovi elementi relazionali) che si "integra": ciò che può variare, è la qualità di tale esito. Per considerazioni più articolate in proposito rimando a: A. Bastenier, F. Dassetto, "Nodi conflittuali conseguenti all'insediamento definitivo

Sembra d'altronde chiaro che la praticabilità delle ipotesi operative che emergono dall'analisi sin qui condotta, soprattutto se considerata alla luce della discussione in corso sui modelli di governo e governance prospettati per questa regione, rimanda ad una questione di fondo già evidenziata da F. Garibaldo: in quale misura è oggi disponibile "un quadro di riferimento che convinca le singole comunità e i gruppi d'interesse (ovvero gli attori corporati già in campo) che il processo di riaggiustamento, in modo dinamico ma in tempi politicamente apprezzabili, fa convivere equità, cambiamento e stabilità"?

Se si riferisce questa domanda alla questione migratoria tenendo presente la visione d'insieme che in proposito le ricerche svolte nelle diverse aree territoriali e amministrative delineano, la risposta è tutt'altro che esaltante. Un esempio se ne può ricavare dalla forma che la domanda stessa assume nel discorso di un imprenditore emiliano intervistato: "qual è la politica che può produrre risposte ragionevolmente equilibrate e condivisibili alla nostra esigenza di incrementare l'offerta di manodopera e contemporaneamente alle forme di allarme sociale che condizionano sensibilmente, in una fase di transizione come l'attuale, tutte le decisioni che concernono l'immigrazione?"

Posta in questi termini, la domanda sembra riproporre un altro punto certamente importante della discussione sulla governance: il problema (come osserva ancora Garibaldo registrando i limiti delle teorie razionaliste dello scambio) delle ragioni extra economiche che concorrono a far sì che un problema (o una serie di problemi) acquisti statuto di priorità; oppure, si può aggiungere, che possono ostacolare o ritardare tale esito, anche in presenza di requisiti che spingerebbero in quel senso.

Ma tale ordine di ragioni che in termini concreti sono sociali, culturali, politiche; e che nel dibattito teorico attengono alla problematica dei rapporti tra sviluppo, conflitto ed equilibri sociali, appare qui immeschinito al rango di insieme di ostacoli (supposti come contingenti) che possono ritardare il soddisfacimento di esigenze pressanti (peraltro altrettanto contingenti) di ordine economico, evidentemente considerate prioritarie e implicitamente foriere di sviluppo per l'intera società. Si ripropone dunque una volta di più l'idea di una "società civile" in grado di amministrare se stessa attraverso forme di governance, concepite come momenti formalizzati di contrattazione e di concertazione tra attori sociali a ciò legittimati (pur essendo esplicitamente ciascuno di essi portatore di interessi particolaristici) dalla supposta capacità di avviare tra loro processi di interazione in grado di generare sviluppo e coesione sociale. Un'immagine, insomma, che evoca – con qualche secolo di ritardo – la smithiana "società dei produttori".

A quell'impostazione sono connessi due ordini di problemi. Il primo è relativo alla definizione della dimensione territoriale che, nelle successive fasi dello sviluppo così concepito e in relazione alle risorse tecnologiche che le connotano,

---

delle popolazioni immigrate nei paesi europei", in *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Ed. Fondazione G. Agnelli, Torino, 1990; G. Lamura, *Migration und Kommunale Integrationspolitik*, Deutscher Universitäts Verlag, Wiesbaden 1998; G. Magistrati et al. (a cura di), *Quando l'immigrazione è familiare*, Angeli ed., Milano, 1999.

può assicurare un adeguato controllo delle variabili che entrano in gioco nella suddetta interazione, e alle complicazioni che può comportare in tal senso l'intervento di variabili esogene di cospicua rilevanza. Su questo versante della questione rimando ancora alla analisi sviluppata da Paola Bonora in un altro capitolo del Rapporto.

Il secondo ordine di problemi riguarda invece il ruolo che in quell'ottica viene attribuito al governo, inteso come istituzione sovraordinata rispetto alla "società civile" e produttrice di politiche.

Il già ricordato "modello emiliano" non prevedeva una forma dirigitica di governo. Semplificando, si potrebbe dire che la funzione specifica del governo consisteva in sostanza nello stabilire via via l'ordine di priorità delle questioni in agenda, alla luce di un progetto di società e dei risultati di un lavoro incessante e capillare di verifica che coinvolgeva ogni livello e comparto della società.

La stretta connessione tra processi di accumulazione e di riproduzione sociale che in tal modo si sosteneva (concretamente visibile, ad esempio, nel ruolo che il modello della famiglia allargata ha giocato nei processi attraverso i quali si è andata affermando la struttura produttiva caratteristica di questa economia) ha generato benessere diffuso, solo in parte misurabile in termini immediatamente monetari, e partecipazione, intesa anche come possibilità di ricomposizione dei conflitti.

Ciò che oggi rende immediatamente percepibile nell'esperienza quotidiana di ogni cittadino la crisi di quel modello è in primo luogo proprio l'evidente indebolimento della certezza che quei due risultati fossero ormai definitivamente acquisiti.

Il benessere diffuso appare rimesso in discussione, appunto, dalla comparsa sempre meno ignorabile di nuove forme di povertà che solo in minima parte riguardano le fasce marginali dell'immigrazione, e che sembrano avviate a coinvolgere settori delle stesse classi medie, soprattutto nei settori giovanili ("oggi si deve correre per stare fermi"...) <sup>13</sup>.

Quanto alla partecipazione, la sua metamorfosi appare ancor più significativa: malsopportata come fenomeno politico per i fenomeni di incontrollabilità che può generare; auspicata nella sfera economica come diffusione di "attività in proprio" (che spesso mascherano effettiva subordinazione non tutelata); essa ricompare teorizzata come elemento importante, nelle vesti di volontariato e di privato sociale, in discorsi sulla "sussidiarietà" che di fatto prospettano l'affidamento a quei settori di tutte le iniziative e le attività di servizio che non riguardano direttamente la sfera economica oppure l'ordine pubblico e la repressione dei reati.

L'attività di government, in quell'ottica, sembra dunque consistere nell'esercizio di due distinti ordini di funzioni. Da un lato quelle di un servizio volto ad age-

<sup>13</sup> Ciò, tra l'altro, rafforza l'ipotesi che l'aggressività verso gli immigrati percepiti come non garantiti, e soprattutto le forme d'insofferenza verso particolari attività esercitate soprattutto dai nuovi venuti (vu' cumprà, lava vetri, eccetera), non nascono, come sostengono alcuni autori, dal fastidio di veder ricomparire fenomeni di marginalità e povertà ritenuti definitivamente eliminati dal proprio orizzonte sociale, bensì dalla più o meno rimossa consapevolezza che la comparsa di nuove povertà è un fenomeno strutturale di questa fase evolutiva delle società industriali, e dall'insicurezza che ciò provoca.

volare (attraverso l'organizzazione di occasioni istituzionali di incontro, contrattazione e concertazione), i processi decisionali di cui sono protagonisti gli attori corporati che siedono ai tavoli della governance e ne stabiliscono via via l'agenda; e deputato a tradurre in norme e regolamenti le decisioni che ne scaturiscono nonché a controllarne l'applicazione.

Dall'altro lato, quelle di un organismo al quale è affidato il compito di monitorare i fenomeni e i processi in atto nella società e su tale base di orientare, supportare attraverso trasferimenti di *know-how* e di risorse, e controllare l'azione dell'insieme degli attori sociali e istituzionali che interviene nel vivo di tali processi con funzioni variamente regolative.

È interessante osservare che gli immigrati (come insieme di persone di origine e nazionalità straniera insediate in qualche parte del territorio, e che in quanto tali devono affrontare e/o pongono specifici problemi) alla luce di un siffatto modello tendono a comparire esclusivamente come oggetto di vigilanza oppure di politiche "sociali", cioè di government (controllo e assistenza). Per inciso, non attribuisco a quest'ultimo termine un significato peggiorativo: troppo spesso si tende a confondere assistenza e assistenzialismo (con particolare frequenza tra i fautori del suddetto modello), non considerando che è proprio l'assistenza, in quanto politica e pratica di supporto, a poter essere alternativamente custodialistica, promozionale o appunto assistenzialistica.

Sta di fatto che gli utenti (o "clienti", termine orribilmente divenuto abituale) sono per definizione oggetto, e non soggetti, di politiche.

La constatazione che i compiti e le iniziative in materia di immigrazione risultino da tutti i rapporti dei gruppi di ricerca, a livello regionale, provinciale e comunale, sostanzialmente delegati ad organizzazioni di volontariato o comunque a soggetti privati e del cosiddetto terzo settore, alla luce di ciò che si osservava sopra sui compiti assegnati al government rafforza l'impressione che quella sia la strada imboccata anche in questa regione. Strada che, ancora per definizione oltre che nell'esperienza concreta, sembra ridurre fortemente il significato di qualsiasi discorso sulla rappresentanza, anche nei casi in cui il problema sia agitato, per così dire, a fin di bene<sup>14</sup>.

Anche la circostanza già ricordata del ruolo crescente giocato in tale materia dalle prefetture, a ben vedere, rafforza quell'impressione: essa può infatti essere interpretata non come sottrazione di potere decisionale ai government locali da parte dello stato centralista, ma come conseguenza dei ritardi e/o della sperimentata incapacità dei primi, allo stato attuale, di garantire in questa materia il grado atteso di controllo, orientamento e coordinamento; ovvero come una delle possibili risposte al bisogno di un interlocutore istituzionale "forte" che affiora frequentemente nei rapporti di ricerca locali.

---

<sup>14</sup> Formalmente, il modello neo liberista non esclude infatti che anche soggetti immigrati siano ammessi ai tavoli della concertazione/contrattazione in veste di esponenti di gruppi cui sia riconosciuta una rilevanza rispetto a materie in agenda (ad esempio gruppi imprenditoriali, categorie professionali di particolare rilievo e simili). Anche entro questi limiti, tuttavia, si possono generare contraddizioni, appunto, rispetto al modello, come si vedrà oltre.

D'altra parte, è opportuno osservare che questa soluzione, oltre che rischiare di riprodurre a tempo indeterminato le carenze a cui dichiara di voler sopperire, in presenza di una immigrazione che qui si configura in prevalenza (quali che ne siano le motivazioni soggettive e il grado di volontarietà) come incremento dell'offerta di forza lavoro, può con l'andar del tempo evidenziare una contraddizione, già visibile come incongruenza del modello complessivo di divisione dei compiti tra governance e government di cui sto ragionando e in parte anche praticamente già affiorata, ad esempio, nella discussione sulla determinazione delle quote di immigrazione ammesse e sulla loro ripartizione tra le diverse regioni.

Come offerta di forza lavoro, e sempre più via via che cresce e si stabilizza la loro presenza come lavoratori dipendenti o autonomi, infatti, gli immigrati diventano un oggetto d'attenzione che rientra specificamente nella sfera di competenza degli attori della governance, così come il modello la definisce.

Ciò può comportare non soltanto che alcuni dei problemi che li riguardano siano inseriti in agenda e diventino oggetto di contrattazione tra quegli attori od alcuni di essi (ad esempio tra imprenditori e sindacati), ma che emergano contenziosi (non previsti dal "modello" di cui sto parlando) tra attori della governance e government. Contenziosi che non sempre possono essere risolti attraverso trattative informali o pressioni lobbystiche del tipo, per esempio, di quelle citate da Magagnoli rispetto alla situazione parmense, e che in prospettiva sembrano comunque destinati da un lato ad evidenziare contraddizioni latenti connesse alle disparità tra il potere di pressione dei differenti attori corporati (problema che non rientra tra quelli inseribili in agenda in quanto presumibilmente non risolvibile attraverso procedure di contrattazione); e dall'altro lato a rendere meno sostenibile la netta distinzione di competenze tra le due sfere della governance e del government, ovvero, per riprendere un'espressione di Magagnoli, la distinzione tra "opportunità del sistema produttivo" e "fenomeni propriamente sociali".

L'immigrazione di cui si parla, infatti, è ambedue le cose ed altro ancora: come ho già avuto modo di sottolineare, può essere definita un fenomeno sociale globale, le cui molteplici facce – intese come terreni e livelli sui quali i suoi protagonisti sono impegnati in interazioni significative con soggetti individuali e collettivi, istituzionali e non, del contesto d'approdo – risultano fortemente interconnesse.

La complessità dei problemi di governo che un siffatto fenomeno implica si presenta agli occhi degli attori direttamente implicati in quelle interazioni, nei diversi contesti in cui si è svolta la ricerca, come "confusione", volta a volta denunciata come mancanza di conoscenze precise, di orientamento politico, di riferimenti istituzionali appropriati.

Il disagio che ciò provoca non sembra, nella maggior parte delle testimonianze raccolte, essere letto al momento attuale come sintomo del progressivo rivelarsi dei limiti del modello neo liberista della governance. La percezione pratica di tali limiti sembra però implicita nella frequenza (già rilevata) con cui gli attori intervistati lamentano non soltanto la mancanza di un interlocutore istituzionale centrale "forte" e autorevole, ma, contestualmente, quella di istituzioni intermedie efficienti in senso territoriale e settoriale (ovvero competenti su specifici ordi-

ni di problemi) in grado di articolare le decisioni in indirizzi progettuali, modelli operativi e forme appropriate di collegamento tra gli attori locali e gli operatori direttamente impegnati.

Senza entrare nel merito delle possibili opzioni alle quali si affiderà negli anni prossimi la soluzione delle contraddizioni che così vanno delineandosi, sembra opportuno dedicare le pagine conclusive ad un rapido sguardo su alcuni dei problemi che possono ostacolare o rallentare, a livello, per così dire, tecnico, l'assunzione di piena responsabilità da parte del governo locale (quale che ne sia la forma) nella formulazione e nell'implementazione di una politica in grado di soddisfare i vincoli che gli sviluppi stessi della questione migratoria hanno via via permesso di identificare.

## **6. Carenze conoscitive e limiti operativi: un esempio di causazione circolare**

Tralasciando le questioni di esclusiva competenza del governo nazionale, quali la regolamentazione delle presenze, la determinazione delle quote d'ingresso nel paese e simili, che pure presentano implicazioni di rilievo anche rispetto alla questione del fenomeno a livelli locali<sup>15</sup>, i compiti affidati all'impegno delle amministrazioni locali (regionali, provinciali e comunali, in relazione alle rispettive competenze specifiche) si possono suddividere in due categorie: quelli cosiddetti di accoglienza, che si assume interessino in egual misura tutti i soggetti immigrati, e quelli cosiddetti di integrazione, concernenti un ventaglio ampio e diversificato di tematiche e di soggetti, e che implicano di conseguenza l'attivazione di una pluralità assai varia di competenze e di professionalità specifiche, soltanto in parte già presenti nell'ambito delle istituzioni e dei servizi pubblici.

L'adempimento di tali compiti (cioè l'impostazione e la messa in atto sia di iniziative appropriate, coerenti e perduranti nel tempo, sia di procedure di valutazione e monitoraggio che permettano anche in corso d'opera di metterne a punto ed eventualmente rettificarne modalità e metodologie) implica scelte precise rispetto ad una serie di problemi di portata strategica. Limitandoci a considerare quelli più direttamente attinenti a questo discorso, essi appaiono raggruppabili in alcune aree problematiche specifiche: conoscenza e monitoraggio del fenomeno migratorio; definizione delle dimensioni territoriali significative ai fini degli interventi in quel campo; modalità e condizioni dei rapporti tra attori pubblici e privati nello sviluppo di tali interventi; definizione degli orientamenti relativi alla questione della rappresentanza.

---

<sup>15</sup> Questa ultima circostanza, nel corso degli anni '90, si è manifestata ad esempio nella richiesta, avanzata ufficialmente da diverse amministrazioni locali tra cui Bologna, di decentramento agli enti locali delle competenze in materia di rinnovo dei permessi di soggiorno. Ma tale istanza non è stata accolta, presumibilmente per ragioni di contrattazione politica a livello nazionale, dagli estensori della legge approvata nel 1998. Eguale esito hanno successivamente avuto le richieste di poter interloquire nelle decisioni relative alla fissazione delle quote d'ingresso, avanzate dalle regioni.

Rispetto ad alcuni di questi livelli problematici si dispone già, in determinate province o comuni di questa regione, di esperienze più o meno consolidate che nel corso dell'ultimo decennio sono state considerate avanzate, e in qualche caso veri e propri esempi di eccellenza, rispetto non solo al panorama italiano ma anche a soluzioni adottate in altri paesi europei con più antica esperienza di immigrazione. Esse attengono ad ambiti importanti quali quello scolastico, sanitario, della formazione linguistica, della tutela dei minori e delle donne, del sostegno ad iniziative volte ad integrare le competenze professionali di operatori di servizi più direttamente a contatto con utenti stranieri, oppure a creare e consolidare strutture in grado di promuovere occasioni di comunicazione interculturale<sup>16</sup>. Per altri versi, come si è visto, non trascurabili appaiono le esperienze sviluppate da alcuni comuni e dai sindacati in tema di rappresentanza.

Pur tuttavia, la considerazione dei limiti, delle difficoltà, a volte delle vere e proprie contraddizioni con cui tutte quelle esperienze hanno dovuto misurarsi in forme, occasioni e momenti diversi evidenzia lacune e carenze addebitate dagli stessi operatori, secondo i casi, all'assenza di un preciso quadro di riferimento, a disfunzioni di vario genere della macchina amministrativa, a scarsa o deformata conoscenza del fenomeno migratorio, a ritardi nell'attribuire a quest'ultimo la rilevanza che merita nell'agenda del governo regionale, al prevalere di interessi particolaristici di attori corporati in grado di esercitare una particolare influenza sulle decisioni che riguardano la allocazione di risorse disponibili, ed altro.

Per capire meglio a quali aspetti della realtà istituzionale e sociale della regione quei rilievi si riferiscano concretamente, conviene considerare più da vicino le aree problematiche a cui si è accennato sopra.

In realtà, esse risultano fortemente collegate tra loro. Ciò può essere evidenziato partendo dalla considerazione di un nodo che in modo evidente può condizionare orientamenti e iniziative di tutti gli attori della governance, qualsiasi forma essa assuma nel concreto: la possibilità di disporre di strumenti informativi efficienti sui vari aspetti dell'immigrazione. Per almeno un quindicennio propugnata da ricercatori e studiosi della materia, essa sembra essere ormai avvertita oggi come necessità pratica di produrre e rendere disponibili conoscenze (quantitative e qualitative) sufficientemente articolate e continuamente aggiornate: atte cioè ad orientare e supportare le iniziative di carattere normativo e gestionale di competenza della sfera pubblica (in particolare degli Enti Locali) ed a fornire elementi concreti di informazione e strumenti interpretativi, previsionali e di controllo a tutti i soggetti sociali ed economici nelle cui sfere di attività specifica l'immigrazione introduce elementi spesso non marginali di novità e genera problemi operativi, procedurali, relazionali, organizzativi di rilievo (imprese, enti di formazione, associazioni di volontariato, cooperative sociali, sindacati, operatori scolastici, sanitari del tempo libero, e così via).

---

<sup>16</sup> Diversi esempi in tal senso (alcuni dei quali sono ricordati anche nei rapporti di ricerca su Parma, Forlì, Ravenna), sono analizzati da V. Castelli e C. Cavalaglio nel III volume *Modelli e Buone pratiche* del Rapporto finale del Progetto europeo Intemigra (Programma operativo Interreg II C), Cisi, L'Aquila, 2001.

Questo passaggio da esigenza essenzialmente conoscitiva a necessità pratica conclamata è testimoniata ad esempio dall'importanza che si attribuisce nel rapporto di ricerca relativo all'area romagnola alla "mancanza di un osservatorio che predisponga un monitoraggio costante e comprensivo della situazione degli immigrati sul territorio". Tale lacuna è individuata come indicatore di assenza sia di consapevolezza politica del problema sia soprattutto di una visione complessiva del fenomeno. Quest'ultima circostanza – sottolineano gli estensori del rapporto – è poi percepibile anche nella considerazione degli stranieri come pura forza lavoro e nella gestione dei piani urbanistici, che ancora non considerano l'impatto dell'immigrazione sulle dinamiche abitative e quindi fanno paventare l'innescare di processi di ghettizzazione. Lo sviluppo di attività organiche e sistematiche di rilevazione e studio appare dunque come un aspetto non secondario della presa d'atto del carattere strutturale ormai assunto dall'immigrazione.

A tale presa d'atto, come mostra una recente ricerca sull'argomento condotta nell'ambito di un progetto europeo già citato, non sembrano però aver ancora corrisposto, nelle regioni italiane, adeguati investimenti di risorse in ricerca e appropriate iniziative organizzative e di monitoraggio da parte, in primo luogo, delle amministrazioni locali<sup>17</sup>.

Gli autori, a conclusione di una rilevazione condotta in tutte le regioni italiane partecipanti al progetto, sottolineano che la complessità stessa dell'oggetto da indagare richiede la messa in opera di strutture in grado di sviluppare sia studi di carattere statistico-quantitativo sulle dimensioni, le linee evolutive e le articolazioni del fenomeno, sia programmi di ricerca più qualitativa, e a tal fine sottolineano in particolare due vincoli:

- l'adozione di approcci all'immigrazione che permettano di evidenziarne la duplice natura di fenomeno complesso e di processo in divenire;
- la capacità di assicurare alle strutture suddette un grado sufficiente di autonomia e soprattutto di stabilità, continuità e durata nel tempo.

La valutazione espressa nelle conclusioni, in breve, è che anche nei pochi casi in cui le amministrazioni regionali (Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia) e/o provinciali risultano aver attivato esperienze interessanti di Osservatori sull'immigrazione, soltanto il primo dei suddetti vincoli è apparso entro certi limiti soddisfatto. Quanto al secondo, la circostanza che le sole strutture dimostratesi in grado di perdurare nel tempo garantendo una continuità di informazione siano frutto di iniziativa privata (la Caritas romana e l'Ismu di Milano, che da anni producono regolarmente rapporti sulle dimensioni e l'evoluzione del fenomeno) sembra autorizzare l'ipotesi che gli organi regionali di governo, stentino a dotarsi, in quest'ambito, di strumenti appropriati per un reale monitoraggio del fenomeno nei territori che amministrano: ovvero di organismi che non limitino la propria funzione ad un semplice lavoro più o meno saltuario di collazione e rielaborazione *ex post* dei dati statistici messi a disposizione dalle diverse fonti ufficiali nazionali o da altre branche o servizi della amministrazione pubblica.

---

<sup>17</sup> Rapporto Intemigra cit., vol. IV.

Nelle pagine precedenti si è accennato alla necessità di elaborare strategie volte a minimizzare i rischi di discontinuità e scarsa coerenza connessi a fluttuazioni o avvicendamenti di carattere politico. La questione degli osservatori, nella fattispecie, secondo diversi intervistati fornisce un esempio evidente del sussistere di tali rischi, e degli effetti che ne possono derivare. La carenza di conoscenze strutturate, articolate ed aggiornate sui processi migratori che interessano il territorio regionale, sulle uniformità e le differenze delle dinamiche che si presentano nelle diverse aree che lo compongono, sulle esperienze di intervento che vi si compiono, e così via, gioca infatti un ruolo non secondario nel determinare la situazione che P. Bonora definisce "navigare a vista" (che non equivale, nella fattispecie, a dire che le decisioni vengono prese alla cieca o a casaccio, ma che le fonti, per così dire, informative sulle quali si fondano sono di altra natura). Essa si presenta come un elemento particolarmente importante di un movimento di causazione circolare in cui è coinvolta una serie ben più corposa e complessa di problemi tra loro collegati. Vediamone rapidamente alcuni che appaiono più direttamente rilevanti rispetto al tema dei rapporti tra governo e governance.

Come si è detto la difficoltà evidente a dotarsi di strumenti appropriati di monitoraggio del fenomeno indica ritardi (qualunque sia la ragione) nella piena presa d'atto da parte degli attori pubblici della valenza strategica del fenomeno migratorio.

Ciò trova riscontro ad esempio nell'enfasi posta su alcuni aspetti (ad esempio quelli connessi alle tematiche della "sicurezza") in dichiarazioni e documenti ufficiali, e nel rilievo non primario che risulta invece essere attribuito oggi nell'agenda regionale alla questione migratoria complessivamente intesa. Dalle rilevazioni dedicate al ruolo e ai meccanismi della programmazione regionale emergono due informazioni che sembrano confermare quel ritardo:

- a) il carattere temporaneo del Tavolo sull'Immigrazione, a cui partecipano gli assessorati alle Politiche produttive, alla Formazione, alla Casa e alle Politiche sociali e alcuni rappresentanti dell'Anci, delle associazioni imprenditoriali, dei sindacati, del Terzo settore. L'assenza di rappresentanti degli immigrati (o, più limitatamente, delle Associazioni dei medesimi) è stata giustificata in quella sede, come si è già rilevato, con "l'estrema frammentazione di quel mondo e l'alto numero di nazionalità presenti". Non risulta peraltro che questo sia stato rubricato, nel Protocollo d'intesa tra le parti prodotto da quell'istanza, tra i problemi che richiedono particolare investimento di risorse e di impegno operativo appropriato. Al riguardo ci si è limitati a rimandare alla creazione d'una "futura Consulta sull'immigrazione che dovrà includere un suo Forum degli Immigrati" (forse dimenticando gli esiti tutt'altro che brillanti dell'esperienza, universalmente giudicata fallimentare, già compiuta in tal senso nel corso del passato decennio, anche volendo trascurare il fatto che nel frattempo, come si è visto, in campo migratorio sono intervenuti cambiamenti quantitativi e qualitativi non lievi);
- b) l'apparente assenza di riferimenti alla questione migratoria dai temi proposti per il lavoro concertativo svolto nelle altre due sedi di confronto tra Regione e

parti sociali esaminate: la Conferenza regionale per l'economia e il lavoro (Crel) e la Commissione regionale tripartita (Crt).

Tutto ciò conduce evidentemente in una direzione esattamente opposta a quella di una assunzione di responsabilità fondata sulla consapevolezza del carattere di fenomeno sociale globale dell'immigrazione; la quale, in tale quadro, compare nella migliore delle ipotesi come insieme di problemi settoriali scomponibile in parti di competenza degli uffici e dei servizi esistenti.

Questa circostanza a sua volta non può non ricondurre alla mente le riflessioni di G. Stoker (citato nel contributo di Governa) sulla difficoltà delle strutture e dei meccanismi di government ad imparare a lavorare in termini di governance, passaggio che implica "progressiva ma sostanziale ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico in termini di modalità d'azione e di meccanismi decisionali, e dunque tendenziale riorganizzazione della pubblica amministrazione".

Infatti se appare ragionevole l'idea, ripetutamente ribadita in queste pagine, che soltanto sulla consapevolezza chiara del suddetto carattere di fenomeno sociale globale dell'immigrazione si può fondare la capacità di coordinamento dell'attore pubblico in un modello di governance; e se si considera d'altra parte che in materia d'immigrazione (in particolare, come documentano tutte le ricerche locali, per ciò che concerne le azioni volte all'integrazione) interviene una molteplicità di attori dotati di competenze e professionalità specifiche, in buona misura privati ma in grado di operare grazie alla disponibilità di risorse messe in varia forma a disposizione delle amministrazioni pubbliche; è giocoforza concludere che la capacità di coordinamento richiesta non può limitarsi ad una funzione di orientamento generale accoppiata a procedure di controllo burocratico. Essa significa anche essere in grado di entrare nel merito della qualità delle azioni intraprese, di valutarne la congruenza con il quadro di riferimento non solo in termini di obiettivi, ma di metodologie e di risultati.

L'acquisizione di queste capacità comporta (con carattere di necessità particolare in un campo nel quale l'intervento di norma si articola in progetti) innovazioni di rilievo nelle modalità di lavoro proprie della pubblica amministrazione.

Sotto il profilo, per così dire, dello stile di lavoro, essa conduce a confrontarsi con due modi di concepire il lavoro, il servizio e il rapporto con l'utenza, come si afferma in un recente rapporto di ricerca: da un lato il lavoro orientato alle procedure, responsabilizzato solo nei confronti di una gerarchia amministrativa, dall'altro il lavoro orientato al servizio e motivato nei confronti dell'utenza<sup>18</sup>.

Sotto il profilo dell'organizzazione e dell'articolazione istituzionale, poi, prospetta la necessità di dare maggior corpo e stabilità anche all'interno dell'amministrazione pubblica ad organismi trasversali in grado di valutare o di elaborare e proporre progetti complessi che travalicano la rigida compartimentazione delle competenze dei diversi assessorati, pur implicandone il concorso.

Ferma restando, per ritornare sulla questione cruciale della costruzione della rappresentanza, la convenienza di tenere presente il criterio enunciato da Gandhi quasi un secolo addietro: "Chi fa qualche cosa per me senza di me, la fa contro di me".

<sup>18</sup> M. Melotti, *Cosa è cambiato nelle politiche per l'immigrazione a Bologna*, Ires Emilia-Romagna, Bologna, 2001.