

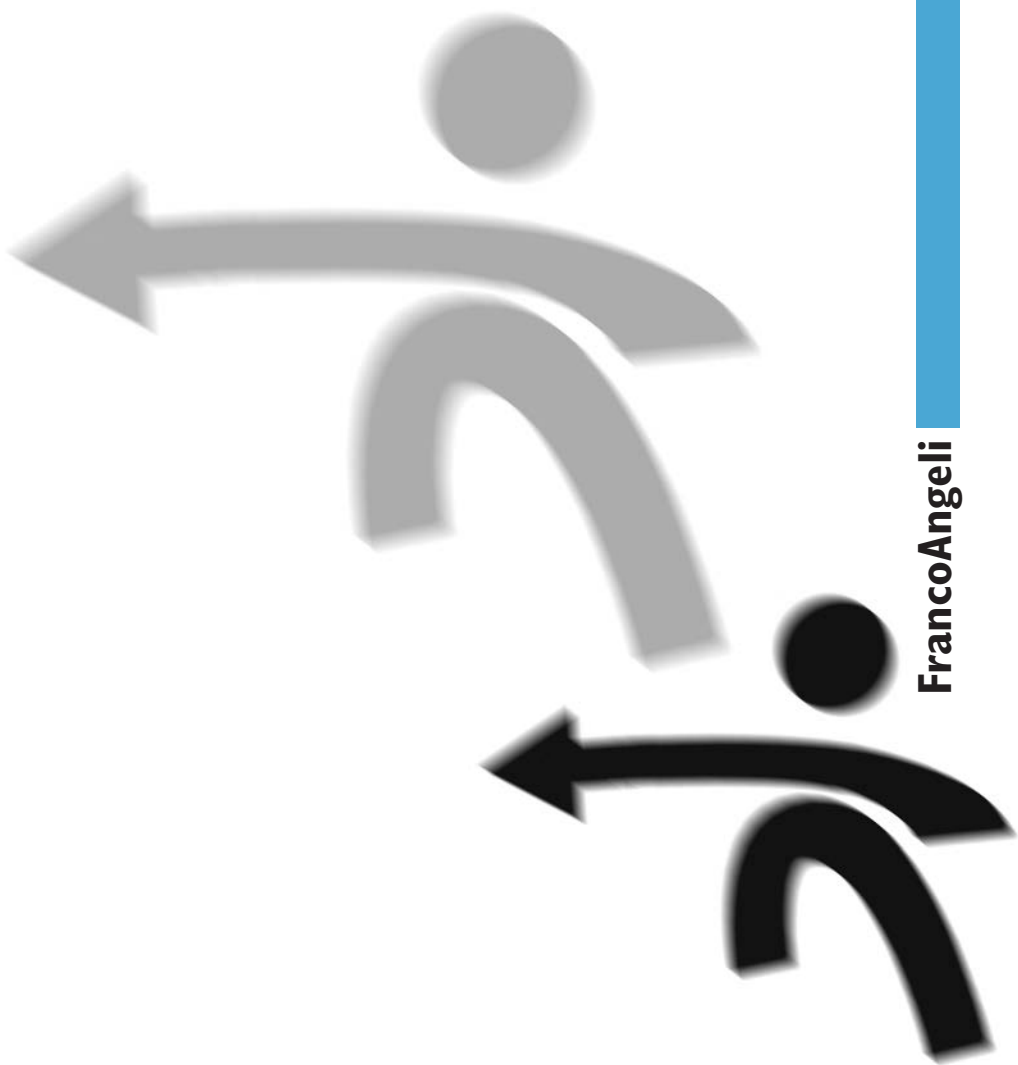
Iside Gjergji

SULLA GOVERNANCE DELLE MIGRAZIONI

Sociologia dell'*underworld*
del comando globale

POLITICHE MIGRATORIE - RICERCHE

FrancoAngeli



La presenza di prime, seconde e terze generazioni, nonché l'incremento delle famiglie della migrazione nel nostro contesto richiedono, ormai in modo innegabile anche per il profano, di delineare politiche migratorie precise.

La consistenza e la complessità dei flussi migratori verso il nostro paese, il loro grado di stabilizzazione, comportano scelte, da parte dei decisori pubblici, coerenti con le caratteristiche e le specificità dei flussi, capaci di coniugare esigenze e modelli culturali assai articolati.

Al fine di delineare percorsi di cittadinanza coerenti alle specificità dei diversi flussi e quindi dei diversi soggetti e famiglie che si orientano verso il nostro paese, anche in forma stabile, sono sempre più necessarie conoscenze, competenze, modelli e metodi d'intervento capaci di cogliere le dinamicità ma anche gli elementi di continuità dei flussi migratori, di andare oltre le superficiali descrizioni della realtà migratoria fatta dai mass media, o da "studiosi dell'emergenza".

La collana "Politiche migratorie" oltre a costituire un utile strumento conoscitivo intende diventare un ambito scientifico in cui fare confluire esperienze, modelli di *buone pratiche*, affinché il decisore pubblico e lo studioso di politiche sociali, l'operatore dei servizi alla persona, possano disporre di strumenti scientifici validati nella prassi, utili per delineare politiche coerenti con una società dinamica e culturalmente variegata.

La collana, pensata per studiosi, decisori, operatori, si prefigge di mettere a disposizione materiali di diversa natura (teorizzazioni, ricerche, studi di casi) affinché il dibattito scientifico e l'operatività possa disporre di materiali tali da contribuire a far fare un salto alle politiche migratorie, passando così da una dimensione ancora troppo eclettica a una dimensione in cui l'innovazione e la scientificità siano punti essenziali.

Comitato editoriale della collana

Maurizio Ambrosini, Università degli Studi di Milano; *Giancarlo Blangiardo*, Università di Milano-Bicocca; *Paolo Bonetti*, Università di Milano-Bicocca; *Tiziana Caponio*, Università di Torino; *Vincenzo Cesareo*, Università Cattolica-ISMU; *Virginio Colmegna*, Casa della Carità; *Duccio Demetrio*, Università di Milano-Bicocca; *Graziella Favaro*, Cooperativa Farsi Prossimo; *Alberto Giasanti*, Università di Milano-Bicocca; *Enzo Mingione*, Università di Milano-Bicocca; *Vaifra Palanca*, Ministero della Salute; *Fabio Perocco*, Università Ca' Foscari di Venezia; *Enrico Pugliese*, Università di Roma La Sapienza; *Emilio Reyneri*, Università di Milano-Bicocca; *Giuseppe Sciortino*, Università di Trento; *Makoto Sekimura*, Università di Hiroshima; *Mara Tognetti*, Università di Milano-Bicocca, coordinatore della collana; *Tommaso Vitale*, Centre d'étude européennes, Sciences Po., Parigi.

I titoli della collana Politiche Migratorie sono sottoposti a referaggio anonimo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Iside Gjergji

SULLA GOVERNANCE DELLE MIGRAZIONI

Sociologia dell'*underworld*
del comando globale

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

*A Eri, Adi e Carlo,
affinché non cadano mai
nelle oscure trappole degli accordi*

Indice

Introduzione	pag.	9
1. I club transnazionali per la gestione delle migrazioni internazionali	»	15
1. Dal governo internazionale alla governance transnazionale	»	15
2. Il cammino della governance delle migrazioni verso un posto al sole	»	19
3. Dal multilateralismo <i>old style</i> al multilateralismo <i>embedded</i>	»	24
3.1. <i>GATT-WTO-GATS Mode 4</i> : la mobilità dei lavoratori fornitori di servizi e il commercio mondiale	»	27
4. Nel sottobosco della governance transregionale	»	33
5. La resurrezione del bilateralismo	»	37
6. L'OIM nel sistema di governo globale delle migrazioni	»	43
2. Bilateralismo e forza-lavoro immigrata in Europa	»	51
1. Partenariati e morbidezza	»	51
2. Partenariati e circolarità	»	56
3. Le quattro fasi delle politiche migratorie dell'Unione Europea	»	61
3.1. L'ideazione di un percorso comune	»	61
3.2. Uniti verso la cooperazione transnazionale	»	63
3.3. L'approccio globale come soluzione	»	68
3.4. Tutto è concesso nell'emergenza	»	70
4. I primi partenariati per la mobilità e la migrazione: Moldova, Capo Verde, Georgia	»	79
5. La seconda generazione dei partenariati per la mobilità e la migrazione: Armenia, Marocco, Tunisia, Azerbaigian e Giordania	»	86
6. L'OIM nella governance europea delle migrazioni	»	89

3. L'Italian style della governance delle migrazioni	pag.	91
1. Il governo per circolari	»	91
2. Il trionfo dell'infra-diritto: dal lavoro gratuito al “hotspot approach”	»	95
3. Bilateralismo, il ritorno	»	102
3.1. Italia-Albania: annegare nella bilateralità	»	109
3.2. Italia-Libia: petrolio, riparazioni coloniali e... sacchi per cadaveri	»	114
4. Gli accordi bilaterali per il reclutamento dei lavoratori: storia, funzionalità e caratteristiche	»	122
5. Gli ultimi accordi bilaterali per la migrazione circolare	»	128
5.1. Marocco	»	129
5.2. Egitto	»	131
5.3. Moldova	»	134
5.4. Albania	»	136
5.5. Sri Lanka	»	138
5.6. Mauritius	»	140
4. Lavoratori immigrati, what's up with that?	»	142
Bibliografia	»	147

Introduzione

Questo libro si occupa di un tema poco esplorato, complesso, sfuggente e opaco: *il sistema globale di gestione e di controllo delle migrazioni internazionali*. Studiarlo e analizzarlo è stato un percorso tortuoso, lastricato di trappole vere e vie d'uscita false, un vero e proprio viaggio nei labirinti mobili di un mondo in parte sotterraneo e segreto e in parte riconoscibile e alla luce del sole.

L'individuazione dei molteplici strati e angoli del *sistema di governo delle migrazioni* ha imposto uno *slalom* faticoso tra documenti ufficiali e documenti riservati, tra incontri pubblici e riunioni a porte chiuse, tra istituzioni riconosciute, ma senza poteri reali e organismi non riconosciuti con enormi poteri, tra miriadi di sigle conosciute e altrettante semi-sconosciute, tra norme morbide e norme rigide, tra tempi serrati e tempi dilatati, tra la vastità del mondo e l'angustia di un ufficio ministeriale.

L'obiettivo è quello di individuare i filamenti invisibili che uniscono tutti questi elementi, riuscendo così a trasformarli in frammenti di una gigantesca ragnatela globale fluttuante, multiforme e multistrato, nella quale restano impigliati i destini degli immigrati, o meglio, dei lavoratori immigrati, perché la maggior parte di coloro che emigrano sono lavoratori, compresi quelli che sono in cerca di lavoro, perché di lavoro vivono¹.

Sono i lavoratori immigrati, dunque, i veri soggetti di questo libro, per quanto si manifestino come soggetti silenziosi. Qui essi non parlano, le loro storie di fatica, umiliazione, ma anche di lotta, non sono raccontate in prima persona. Questo silenzio non è, però, il prodotto di uno sguardo astratto e distante, è, invece, conseguenza necessaria di uno sguardo che vuole estendere il proprio raggio a dimensioni meno esplorate. Come un ecoscan-

1. Secondo il recentissimo rapporto dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), i lavoratori immigrati sono 150,3 milioni su circa 230 milioni di immigrati in tutto il mondo. Escludendo dal conteggio gli anziani e i minori, dunque, la stragrande maggioranza degli immigrati risulta composta di persone che vivono di lavoro (ILO, 2015).

daglio che misura la profondità del mare e fornisce una visione morfologica del terreno sottostante, la prospettiva di questo libro, pur restando installata dentro la (barca-)vita dei lavoratori immigrati, esce da questa per vedere e misurare cosa c'è attorno, per scoprire i pericoli che la circondano, rendendo chiara e leggibile la *mappa* (anche quella sotterranea), senza la quale si rischia, parafrasando Hegel, di brancolare nella notte del mondo. Si rischia, cioè, di non individuare con chiarezza le forze sottostanti e sovrastanti che determinano il destino delle vite degli immigrati, poiché il processo migratorio va considerato, prima di tutto, e senza per questo ignorare gli aspetti di carattere soggettivo, come «un sistema di rapporti determinati, necessari e indipendenti dalle volontà individuali» (Sayad, 2002, p. 220). Questo sistema dipende soprattutto dai «rapporti di dominio prevalenti su scala internazionale» (*ibidem*), i quali condizionano tutta l'esistenza degli emigrati/immigrati; sono organizzati secondo un ordine, una logica di fondo, che non scaturisce esclusivamente dalle politiche degli Stati o dei “pubblici poteri”, ma è, soprattutto, il risultato concreto dello scatenamento senza freni dei *diktat* dei mercati, rispetto ai quali le politiche dei “pubblici poteri” costituiscono delle “variabili dipendenti”:

nella realtà non sono gli stati, né sono i governi e i parlamenti o, non se ne parla neppure!, le ‘pubbliche opinioni’, opportunamente fabbricate dagli stati, dai governi e dalle forze economiche dominanti, a essere sovrani in materia: il vero sovrano (non dico: il sovrano assoluto) è il mercato, mentre le politiche dei ‘pubblici poteri’, sono rispetto a esso, e vanno tenute alla stregua di, variabili dipendenti (il che non vuol dire totalmente dipendenti) (Basso, 2004, pp. 72-73).

Questa affermazione potrebbe apparire, a prima vista, in contraddizione con quanto scritto e analizzato nel libro, che si focalizza proprio sul regime normativo e sulle istituzioni, che intervengono, in modo diretto e indiretto, sulla gestione dei movimenti migratori. La contraddizione è solo apparente, poiché come si avrà modo di scoprire nella pagine che seguono, questo studio rivela, invece, come siano proprio i mercati, cioè le imprese, non solo fattori di produzione delle migrazioni (attraverso la produzione e riproduzione di disuguaglianze (Gallino, 2001)), ma anche – e in modo sempre più tangibile – soggetti di controllo e gestione diretta di queste.

Le trasformazioni degli ultimi anni nel sistema di governo delle migrazioni sono importanti e generano significative conseguenze sulle condizioni di vita e lavoro degli immigrati. Queste trasformazioni sono parte di un processo molto più ampio che riguarda il mondo intero, ovvero quel processo che ha modificato nel profondo le forme e modalità di governo di ciò che è pubblico. L'intero processo si manifesta, in superficie, come un fenomeno caotico, anarchico e privo di *nomos*, in realtà, al suo interno, ha una coerenza e struttura normativa. L'origine e la base di estensione di questo

processo devono essere rintracciati nella *globalizzazione economica* (Sassen, 2008). È a questo fenomeno socio-economico, infatti, che deve essere ascritta la moltiplicazione delle «zone d'ombra dello stato di diritto» (Dal Lago, 2003, p. 79), ovvero l'emergere dello *stato d'eccezione*², che soggiace pur sempre alla *norma*. È nel processo di globalizzazione economica che si è imposto il *cambio di paradigma* nella gestione di ciò che è pubblico (Dal Lago, 2004), producendo, di conseguenza, una *reinvenzione* del modo di governare (Osborne e Gaebler, 1995) che si iscrive nelle dottrine dello «stato minimo» e della superiorità del privato rispetto al pubblico.

L'imposizione di questo principio come *Zeitgeist*, come dominante culturale e ideologica della nostra epoca, ha legittimato e agevolato l'ingresso del *privato* nella sfera della *gestione pubblica*, sia attraverso le imprese sia attraverso la cosiddetta «società civile» (OECD, 1995).

Il nuovo sistema di governo, definito *governance*³, privilegia procedure e pratiche operative mutuata dal privato, caratterizzate dal primato degli organi esecutivi, da forme *para-normative* nell'esercizio del potere, nonché dalla logica del *just in time*. Il costante e progressivo spostamento dalle sedi consiliari a quelle esecutive (che assomigliano ogni giorno di più ai consigli di amministrazione delle imprese) della funzione di predisposizione delle norme, delle decisioni e delle politiche in generale è il segnale inequivocabile della trasformazione, in senso sempre più autoritario, dei rapporti di potere a ogni livello:

Ovunque l'iniziativa legislativa è passata nelle mani delle amministrazioni. I corpi legislativi a volte emendano, raramente rigettano, di solito ratificano. I parlamentari continuano a essere chiamati, è vero, collettivamente «il potere legislativo» sui libri di diritto, ma in molti casi essi partecipano semplicemente a una procedura di «registrazione»⁴.

2. Sullo *stato di eccezione*, sulla sua natura, origine e caratteristiche molto è stato scritto. La letteratura dominante tende però a estrapolare il concetto dalle dinamiche socio-economiche, per relegarlo nel mondo delle sovrastrutture dove tutto si spiega con gli attriti e le distanze tra diritto e politica. Cfr., sul punto, Saint-Bonnet F. (2001, p. 28), il quale rileva come lo *stato di eccezione* rappresenti sempre «un punto di squilibrio fra diritto pubblico e fatto politico». Così anche Fontana A. (1999, p. 16), il quale osserva come lo stato di eccezione si collochi in una «frangia ambigua e incerta, all'intersezione fra il giuridico e il politico». Dello stesso parere anche Agamben G. (2003, p. 10), laddove definisce lo *stato di eccezione* come «la terra di nessuno», situata «fra il diritto pubblico e il fatto politico, fra l'ordine giuridico e la vita».

3. «La parola *governance* è entrata nel lessico contemporaneo alla fine degli anni Ottanta attraverso i discorsi della Banca Mondiale, ripresi [poi] dalle altre agenzie di cooperazione, dal FMI e dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo» (Cassen, 2001).

4. La citazione è di Alfred Grosser ed è riportata in Mayntz R. (1982), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, p. 210.

Il sistema di governo globale delle migrazioni non sfugge a questa potente trasformazione in corso. I cambiamenti più significativi si possono rintracciare nella fuga dai trattati formali e multilaterali, nonché nell'abbandono delle istituzioni legittime e internazionalmente riconosciute, come ad esempio le Nazioni Unite. Nuovi e stratificati regimi *para-normativi* si costruiscono ora per la gestione e il controllo dei movimenti migratori. Alla multilateralità si preferisce la *transregionalità* o la *bilateralità transnazionale*. Nuovi organismi, con mandati ambigui e che agiscono in *zone grigie*, sono diventati ora *gestori globali* delle migrazioni internazionali.

Questo sistema, ormai in fase di consolidamento, è contrassegnato da un crescente carattere autoritario e una concentrazione di potere che si risolve nell'ampliamento della sfera di imposizione dei *soggetti più forti*. È la trasposizione sul terreno delle migrazioni della tattica *evergreen: divide et impera*. Nelle interazioni tra due o pochi soggetti è assai più facile che si imponga la volontà del più forte, mentre più esposta alle *mediazioni* risulta l'interazione realizzata in un contesto in cui sono coinvolti un numero maggiore di attori.

Eppure, questa tendenza si manifesta, paradossalmente, nel momento in cui la *grancassa della cooperazione* suona più forte. C'è un gran parlare di cooperazione, infatti, sui temi delle migrazioni: si promuove la cooperazione tra Stati (di immigrazione ed emigrazione), così come la cooperazione tra questi e le imprese, invocando persino la cooperazione di singoli cittadini. A leggere i documenti ufficiali prodotti negli ultimi anni dalle istituzioni di vario tipo e livello, sembra che la cooperazione sia la *panacea di tutti i mali* derivanti dalle migrazioni; a porre l'accento sulla necessità di assumere un *approccio cooperativo* sono gli *Stati di immigrazione*, quelli occidentali *in primis*. Allo stesso tempo, però, questi Stati sono i primi a disertare i luoghi della cooperazione internazionale per eccellenza, nei quali massima dovrebbe essere la collaborazione di tipo multilaterale, ovvero la cooperazione *inter pares* (almeno formalmente, s'intende). In realtà, questi Stati quando usano la parola "cooperazione" hanno in mente un'altra cosa, ovvero una *cooperazione condizionata* dal loro potere, o *piegata* al loro potere, da stabilire nei *club privé* e tra pochi intimi, sulla base di regole *flessibili, morbide* (ma non certo per gli immigrati) e modificabili *just in time*.

Questo lavoro si propone di fornire un'*istantanea* dell'attuale sistema di governo globale delle migrazioni, senza però limitarsi a fotografarlo. Al contrario, qui lo si vuole analizzare, si vuole mostrare come funziona, cosa produce e prescrive. Lo si vuole scomporre nei suoi meccanismi essenziali, focalizzandosi in particolare sugli elementi che maggiormente condizionano lo *status* dei lavoratori immigrati: trattati, accordi, norme, politiche, comunicazioni, circolari, istituzioni, organizzazioni sono tutti *passati al se-*

taccio, utilizzando, in maniera intrecciata, gli strumenti analitici di diverse discipline scientifiche (sociologia, scienze politiche e giuridiche). È l'oggetto stesso di questo studio, che si colloca a confine tra diverse discipline, a imporre un approccio interdisciplinare; senza tale approccio è molto alto il rischio di non cogliere il fenomeno che si analizza, nella sua essenza. Molti dei lavori sul tema, particolarmente carenti nella letteratura scientifica italiana, contengono, non di rado, dei forti limiti che derivano, principalmente, dall'approccio monodisciplinare in essi adottato. Gli strumenti della scienza giuridica consentono in questo studio di comprendere il valore e la legittimità formale del sistema di governo delle migrazioni, ma senza gli strumenti della sociologia e delle scienze politiche non si potrebbe comprenderne la realtà tumultuosa, così come le conseguenze sociali e le relazioni di potere che lo circondano e penetrano.

L'analisi si svolge, inoltre, su un piano storico, poiché la prospettiva storica è l'unica che consente di comprendere come le trasformazioni nel sistema di governo delle migrazioni non siano imputabili a scelte di singoli individui o singole istituzioni, ma all'effetto del processo sedimentario di istanze e interessi storicamente determinati. «Storicizzare sempre!», esorta perentoriamente Fredric Jameson nell'incipit del suo libro *L'inconscio politico* (1990), ripetendo poi questo monito come un *mantra* in ogni suo testo, per ribadire la necessità di collocare ogni ricerca nella prospettiva storica. Da un punto di vista meramente sociologico, tra l'altro, l'approccio storico ai fatti sociali è persino obbligato, poiché, come osserva Bourdieu:

uno dei precetti di base della sociologia [...] consiste ovviamente nel non prendere mai un problema come tale, ma nel dare per scontato che i problemi sollevano problemi e, di conseguenza, che si debba considerare la genesi storica dei problemi (Bourdieu, 2013).

Considerata la vastità del campo d'indagine, si è ritenuta opportuna una sua delimitazione, pur non trascurando l'analisi del quadro generale. Così, oltre alla descrizione complessiva delle trasformazioni del sistema di gestione e controllo delle migrazioni, una particolare attenzione è dedicata a quelle trasformazioni che più direttamente incidono sulla forza-lavoro immigrata.

Nel primo capitolo si ricostruiscono le trasformazioni generali del sistema di governo delle migrazioni a livello globale, seguendo pazientemente tutte le sue labirintiche articolazioni. Non si può che partire da questo sguardo complessivo per conoscere il quadro generale in cui le sopramenzionate trasformazioni avvengono; tale quadro è indispensabile per comprendere, in seguito, le dinamiche, le tendenze, gli attori e le caratteristiche del sistema di governo delle migrazioni a ogni livello.

Il secondo capitolo è interamente dedicato al modello di governo delle migrazioni per lavoro nell'Unione Europea: vengono, dunque, analizzati in modo approfondito i *partenariati per la mobilità e le migrazioni* dell'Unione Europea, in quanto strumenti nei quali maggiormente si sintetizza la politica migratoria dell'Unione degli ultimi quindici anni, nonché le sue tendenze future.

Nel terzo capitolo l'analisi si concentra sul 'caso italiano', poiché l'Italia è *avanguardia* nello sviluppo di diversi aspetti del *sistema di governance delle migrazioni*, caratterizzato da: amministrativizzazione, opacità, informalità, riservatezza/segretezza e discrezionalità/arbitrio. Tutti questi aspetti sono posti sotto una lente di ingrandimento e particolare attenzione è dedicata agli accordi bilaterali sull'immigrazione, in quanto si ritiene esprimano, meglio di altri strumenti, l'essenza e le dinamiche delle politiche migratorie in Italia. Sono analizzati, infine, in modo approfondito, gli accordi bilaterali diretti a gestire la migrazione per lavoro e lo *status* dei lavoratori immigrati.

Più che un affresco sul sistema di governo delle migrazioni internazionali, questo lavoro, come si è già detto, vorrebbe svolgere le funzioni di una *torcia* che illumina progressivamente i movimenti sotterranei con l'obiettivo di dimostrare la rilevanza dell'oggetto del presente lavoro e di sottrarlo, pertanto, alla marginalità nella quale è relegato da una letteratura poco attenta, appunto, alle *dinamiche sotterranee*.

Il libro è stratificato, denso di temi e informazioni, motivo per cui al lettore – confidando nel fatto che anche lui, come la carta, capisca quando chi scrive è sincero⁵ – si chiede uno sforzo *extra* per connettere, nella solitudine della riflessione, molti altri elementi del *puzzle* che, per un'economia di esposizione, non si sono potuti incastrare.

5. Il riferimento è a un verso tratto da una poesia di Manuel Scorza, «Io sono nato in questa terra» (*Imprecazioni e addii*, Fahrenheit 451, Roma, 1999, p. 43), dove scrive: «... Questo è ciò che è mio/ e non mi entra in sillabe contate/ Io non ci ho messo niente/ drago rabbioso non mi sono fatto/ è il dolore di molte bocche/ è il dolore di milioni di bocche/ attraverso queste pietre sono andato rotolando/ Io non ci ho messo niente, non ho questi bisogni/ la carta capisce quando un uomo è sincero!»

1. *I club transnazionali per la gestione delle migrazioni internazionali*

1. Dal governo internazionale alla governance transnazionale

Le migrazioni internazionali, si dice, non sono un terreno facile nel quale costruire un *sistema di governo globale* (Kunz *et alii*, 2011). Gli Stati continuano a stringere nelle loro mani le politiche migratorie, nonostante da più parti venga ormai invocata la necessità di costruire un *approccio collaborativo*, ritenuto indispensabile per affrontare le problematiche legate ai crescenti movimenti migratori internazionali:

La natura delle migrazioni transnazionali richiede una cooperazione internazionale e una condivisa responsabilità. Eppure, nella realtà, gran parte degli Stati non sono disposti a impegnarsi pienamente nella cooperazione in materia di migrazione internazionale, poiché le politiche migratorie sono ancora formulate a livello nazionale (GCIM, 2005, p. 67)¹.

I tentativi di vincere la riluttanza degli Stati a rinunciare alla loro *sovranità* in materia di migrazioni non sono stati finora soddisfacenti, affermano alcuni studiosi (Ghosh, 2000; Hollifield, 1998; Trachtman, 2009). I motivi di questa riluttanza sono spesso individuati nella mancanza di un adeguato quadro giuridico internazionale, così come nella carenza di istituzioni internazionali che siano in grado di garantire l'unitarietà e la coerenza del sistema di governo globale. In questo contesto, caratterizzato dal *vuoto* di norme e istituzioni, gli Stati sarebbero, quindi, in qualche modo, *costretti* a continuare a *esercitare la loro sovranità*.

Queste argomentazioni non convincono perché a essere sottovalutate nell'analisi sono le radicali trasformazioni avvenute nel corso degli ultimi venti anni, a livello globale, sia sul piano normativo che istituzionale. Se si

1. Questa citazione – così come tutte le altre riportate nel libro – è tradotta dall'inglese da chi scrive.

osservano più attentamente le dinamiche e le tendenze globali in corso, la realtà che emerge è tutt'altro che caratterizzata dal *vuoto* o dall'*apatia*; al contrario, non esiste aspetto delle migrazioni che non sia minuziosamente regolato, gestito e controllato. Pur non esistendo, infatti, delle disposizioni formali idonee a regolare efficacemente i molteplici aspetti delle migrazioni internazionali, è vero che esiste ormai, in tutto il mondo, una convulsa produzione di *regole informali* a ogni livello (internazionale, regionale e nazionale). Così come, se è vero che non esistono formalmente organismi in grado di unire sotto un unico *ombrello istituzionale* i principi, le norme e prassi eterogenei, è altrettanto vero che non mancano gli organismi che, di fatto, già si muovono nell'arena internazionale come *gestori globali* dei movimenti migratori, pur non avendo alcun mandato formale per operare in tal senso.

Il quadro che abbiamo davanti non è, quindi, un foglio bianco dentro una cornice malferma, esso è, al contrario, un dipinto di Jackson Pollock, nel quale le linee e forme, i simboli e colori sono aggrovigliati, gettati senza un ordine sulla tela. Contrariamente a ciò che si può pensare a prima vista, il caos nei quadri di Pollock è solo apparente, così, anche il sistema di governo globale delle migrazioni è diventato più caotico e, di conseguenza, più difficile da comprendere, ma tutt'altro che privo di una logica interna. Questa sua nuova *morfologia* impone un viaggio nei suoi molteplici strati caotici e invisibili, per conoscerne gli intrecci, il funzionamento, gli obiettivi e i contenuti.

Le modifiche avvenute negli ultimi venti anni nell'ambito delle politiche migratorie, a ogni livello, sono importanti; ciò che si sta sviluppando è una radicale trasformazione, un *cambio paradigmatico*, fatto di evasione dalla *multilateralità formale*, dal diritto internazionale e dalle sedi istituzionali. Il risultato non è un contesto nel quale ogni soggetto, statale o non statale, direttamente o indirettamente coinvolto nella gestione delle migrazioni, opera senza un framework normativo e istituzionale di riferimento:

Il fatto che gli Stati abbiano eluso o abbandonato il modello internazionalista della cooperazione multilaterale di tipo formale basato su norme internazionali vincolanti non significa che le migrazioni internazionali siano prive di una governance (Kunz *et alii*, 2011).

Al contrario, la fuga dalla *multilateralità vincolante di tipo formale*, in particolare da quella emersa dopo la Seconda guerra mondiale, nell'ambito delle Nazioni Unite, ha generato una *nuova architettura normativa e istituzionale* che ora avvolge il globo intero. Questa architettura è fondata principalmente su *due pilastri*: il primo – che si avvia verso un progressivo declino – rappresenta la fuga dalla multilateralità sotto l'egida delle Nazioni Unite, per dare vita a una nuova multilateralità, realizzata al di fuori delle Nazioni Unite; il secondo – che si è consolidato negli ultimi venti anni –

rappresenta l'allontanamento dalla multilateralità *tout court*. Questo secondo pilastro, che si fonda sul *transnazionalismo regionale* o *bilaterale*, ha generato un particolare fenomeno che è stato definito sistema di «*isole di governance delle migrazioni*» (Kunz *et alii*, 2011).

Il nuovo fenomeno segna il passaggio dal concetto di *governo internazionale* a quello di *governance transnazionale* dei movimenti migratori. Laddove per *governo internazionale* si intende un framework normativo e istituzionale di tipo sovranazionale, caratterizzato da un movimento centripeto, ossia dal fatto che esso si costituisce come sintesi oppure come il risultato di forze che tendono a costituire un'unità centrale, sovrapposta agli Stati che vi aderiscono; mentre la *governance transnazionale* si manifesta come un sistema di governo che supera sì la territorialità degli Stati, assumendo, però, una tendenza centrifuga e di autonomizzazione da un qualsiasi centro. Non è il totale che gli interessa, ma i frammenti di esso. In quest'ultimo sistema è assente una sintesi formale e visibile delle sparse «*isole di governance*», poiché esso si mostra, almeno in apparenza, come un sistema rizomatico, ovvero un sistema che procede per multipli, senza punti di entrata o uscita ben definiti e (solo apparentemente) senza gerarchie interne o esterne. Il sistema di *governance transnazionale* creato negli ultimi anni può definirsi rizomatico anche per la sua tendenza a svilupparsi, talvolta anche contemporaneamente, su molteplici piani, formali e informali, regionali o bilaterali, senza alcuna certezza (almeno di tipo formale) circa la sua durata, i suoi obiettivi e contenuti.

Gli entusiasti della *governance* hanno spiegato che la differenza di questa con il *governo* consiste nel fatto che la *governance* è:

un fenomeno più ampio di quello del governo. Esso include le istituzioni di governo, ma anche quei meccanismi informali e non-governativi attraverso i quali individui e organizzazioni si orientano nei loro campi d'azione, soddisfano i loro bisogni, e realizzano i loro obiettivi (Rosenau e Czempiel, 1992, p. 4).

La *governance*² si distingue dal *governo*, prima di tutto per l'assenza, nella prima, di un'unica autorità che ne produca le regole:

In tal senso, essa [*ndr.* la *governance*] rappresenta un processo che è composto da una serie di attori in diverse fasi: durante la formazione dell'agenda, la negoziazione, l'attuazione, il monitoraggio e l'applicazione (Betts, 2011)³.

2. Ciò che caratterizza la *governance* globale «non è il livello in cui essa è identificata – bilaterale, regionale, transnazionale o sovranazionale – quanto piuttosto il fatto che esso è vincolante o costitutivo del comportamento degli Stati e degli attori transnazionali» (Betts, 2011).

3. Cfr., sul punto, anche Abbott K.W. *et alii* (2009), “The concept of legalization”, *International Organization*, n. 54, pp. 401-420.

In secondo luogo, *governo* e *governance* divergono anche nelle procedure di coinvolgimento degli *attori*: nella *governance* non sono più quelle *tradizionali*, ovvero quelle fondate su *elezioni o procedure democratiche*. Questo aspetto finisce per travolgere, come afferma Susan George, la sfera di legittimità del nuovo sistema di governo: «Appare utile fare alcune distinzioni su ciò che è legittimo e democratico da un lato e, dall'altro, ciò che è illegittimo e non democratico, ora definita “governance”» (George, 2013, p. 5).

La *governance* sta emergendo come sistema di governo in ogni angolo del mondo: essa è caratterizzata, in modo crescente, da tendenze autoritarie e procedure opache, si manifesta come un sistema composto da soggetti che sono sempre meno eletti⁴ e che non rappresentano interessi esclusivamente pubblici⁵ (George, 2013, p. 5). È così che nuovi *stakeholder* si vestono d'autorità, legittimandosi come *rule-maker* e i nuovi accordi o trattati, transregionali e bilaterali (in diversi ambiti), hanno avuto un ruolo determinante nella diffusione del fenomeno:

Molte regole sono ora prodotte oltre i confini nazionali e, in un contesto internazionale, gran parte di queste regole riguarda i modi per consentire alle grandi imprese maggiori possibilità e libertà. Un ampio numero dei nuovi trattati sul commercio stanno consentendo alle imprese transnazionali di infiltrare la sfera esecutiva, legislativa e anche giudiziaria degli Stati. Perfino l'ONU ora è un target delle imprese transnazionali (George, 2013, p. 18).

L'ingresso di soggetti privati nel governo di ciò che è pubblico finisce per attribuire a questi un *potere politico*. Colin Crouch ha brillantemente analizzato tale fenomeno, descrivendone i tratti più essenziali e inquietanti. Egli afferma, infatti, che è proprio l'assunzione di un potere politico da parte dei soggetti privati, in particolare dalle imprese private, a rappresentare «la trasformazione che sta alla base dell'avanzamento della postdemocrazia» (Crouch, 2003). Il fenomeno a cui si assiste – a livello nazionale, regionale e globale – è un fenomeno che trasforma l'impresa e altri soggetti privati (quelli, ad esempio, provenienti dalla cosiddetta “società civile”) in *istituzioni pubbliche*, non semplici organizzazioni, dunque, ma *concentrazioni di potere pubblico*:

4. «La riduzione della democrazia alle esangui forme delle attuali procedure va denunciato come il frutto di un progetto politico intimamente demofobico», Costantini D. (2014), “Cittadinanza sociale e postdemocrazia”, in Costantini D. *et alii*, a cura di, *Trasformazione e crisi della cittadinanza sociale*, Ca' Foscari University Press, Venezia, p. 71.

5. Cfr., sul punto, anche: Biersteker T., Hall R.B., eds. (2002), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge; Ruggie J. G. (2003), “Taking Embedded Liberalism Global: the Corporate Connection”, in Held D., Koenig-Archibugi M., eds., *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Polity Press, Cambridge, pp. 93-129.

Nel progetto di adeguamento delle “democrazie occidentali” alle nuove forme dell’economia globale, alcuni obiettivi, anche sul piano istituzionale, sono stati raggiunti (rafforzamento degli esecutivi e depotenziamento degli organi rappresentativi; limitazione/cancellazione dei sistemi elettorali proporzionali; autonomizzazione delle banche centrali dal sistema politico), e sono stati raggiunti non solo attraverso l’esercizio del dominio da parte della “società politica”, ma anche attraverso il potente dispiegamento – su scala mondiale (a cominciare dalla metà degli anni ’70, ulteriormente rafforzato dal crollo dei regimi dell’est europeo a partire dal 1989) – degli apparati egemonici dominanti della “società civile” (Barucci, 1998, p. 123).

Il cambio di paradigma nel sistema di governo delle migrazioni si iscrive in questo corso di trasformazioni strutturali, in questo passaggio dal concetto di *governo* a quello di *governance* che riguarda la sfera complessiva della gestione del potere pubblico a ogni livello. Nuovi attori appaiono ora sul palcoscenico del governo mondiale delle migrazioni e nuove dinamiche caratterizzano le loro interazioni. Quali sono, dunque, i contenuti promossi? Quali le conseguenze dirette e indirette sui movimenti migratori e sulla condizione degli immigrati?

Rispondere a queste domande richiede un procedimento analitico *per tappe*: occorre inizialmente approfondire la conoscenza dei tempi e delle modalità di questo cambiamento, per poi passare all’esame le caratteristiche del nuovo sistema nonché dei nuovi attori e delle nuove dinamiche relazionali sviluppate al suo interno, per giungere, infine, a comprenderne gli obiettivi e analizzarne i contenuti.

2. Il cammino della governance delle migrazioni verso un posto al sole

Il dibattito circa il regime normativo e istituzionale delle migrazioni internazionali è particolarmente animato e presente nella letteratura scientifica (internazionale). Alcuni studiosi pensano che la costruzione di un sistema di governo internazionale delle migrazioni sia già possibile, poiché a livello normativo «la sostanza in campo non manca» (Aleinikoff, 2007, p. 467). Ciò che manca, si afferma, sarebbe una struttura istituzionale coerente, con una copertura globale, in grado di tenere insieme i fili di tutto: *principi, disposizioni e azioni concrete*.

In realtà, le riforme legislative in materia di immigrazione che progressivamente hanno visto la luce negli anni duemila, in quasi tutti i paesi di immigrazione, smentiscono tali affermazioni. Si tratta, infatti, di riforme che hanno apportato importanti modifiche non solo al regime normativo, ma anche alla struttura istituzionale, andando a modificare le forme di collaborazione tra Stati in materia di migrazioni: