

Il difficile percorso verso la coerenza nella governance Ue della migrazione

Emma Carmel, Regine Paul

RPS

All'interno dell'Ue è in atto un tentativo chiaro per articolare e rendere coerente l'insieme di politiche, narrazioni, definizioni e processi relativi al governo della migrazione, e in particolare all'adozione di nuove logiche di governo e di relazione per governare le migrazioni sotto il titolo di «nuove politiche dell'immigrazione». Lo sforzo per affermare un regime coerente di governance nel campo della migrazione richiede una combinazione e una ricombinazione

delle politiche, dei presupposti istituzionali e delle relazioni all'interno dell'Ue e tra l'Ue e gli Stati membri. Questo articolo identifica e valuta le principali narrazioni, spesso contraddittorie, mediate dalle istituzioni e da più ampie dinamiche del processo decisionale dell'Ue: diritti (umani), sicurezza, bisogni economici, integrazione sociale. Questi discorsi interagiscono per costruire un nuovo, identificabile terreno di policy per la governance europea della migrazione.

1. Introduzione

Questo articolo prende in esame ciò che significa in concreto complessità della governance e il modo in cui tale complessità è «governata» dall'imperativo del discorso sulla «coerenza», in uno dei più complessi esempi di processo decisionale che oggi possiamo osservare. La nostra attenzione si concentra in primo luogo sull'emergere di una migrazione legale come terreno relativamente nuovo di governance nell'Ue, che a partire dal 1999 ha esteso il raggio e la diversità degli interessi (riuniti entro e attraverso le diverse narrazioni di policy) che sono legittimamente considerati parte del modo in cui l'Ue si propone come organo politico decisionale.

Basandoci su un precedente lavoro sviluppato in un contesto differente (Carmel e Harlock, 2008), sosteniamo che la governance della migrazione implica una contestazione continua e una elaborazione in materia di «migrazione», in vista della costruzione di un terreno governabile, identificabile come politica della migrazione dell'Ue. Que-

sto terreno di policy è dinamico e instabile ma la nostra idea è che una politica della migrazione identificabile sia in via di «assemblaggio» (Newman e Clarke, 2009) di una serie di orientamenti e di interessi politici piuttosto diversi e contraddittori, che si intersecano e si condizionano reciprocamente. Il nostro approccio si rifà alle intuizioni di coloro che sottolineano l'importanza del lavoro discorsivo nel processo decisionale (ad esempio Yanow, 1996; 2000), per indagare il modo in cui le tensioni *tra* ed *entro* i quattro principali approcci alla migrazione si rapportano con la costruzione della governance della migrazione nell'Ue e sono organizzati al suo interno. Questo impegno per la coerenza, fatto piuttosto insolito quando si tratta di processi decisionali, si è trasformato in una configurazione esplicita del dibattito europeo, essendo rappresentato in molti documenti e utilizzato anche come strumento per discutere e negoziare con altri attori. Con Yanow l'impegno per la coerenza può essere interpretato come un tentativo continuativo di dare senso a politiche conflittuali e a rivendicazioni concorrenti.

Il saggio è organizzato come segue. Nella prossima sezione descriveremo come la terminologia dell'assemblaggio possa attirare l'attenzione sul modo in cui i vari orientamenti politici, in parte contraddittori, si connettono in un contesto flessibile e spesso inaspettato di produzione di senso, e sul modo in cui gli attori, i processi e le pratiche si intersecano nella produzione di una «coerente» politica della migrazione nell'Ue. La terza sezione ripropone la «storia in pillole» degli sviluppi recenti della politica della migrazione, prima di esaminare le quattro narrazioni interrelate che si connettono alla governance della migrazione nell'Ue, le loro ambiguità, le interpretazioni stratificate, le interrelazioni e le tensioni interne ed esterne. Nell'analisi che abbiamo condotto su tutte le comunicazioni, direttive e proposte Ue pubblicate sulla migrazione dopo il Trattato di Amsterdam del 1997, abbiamo identificato le seguenti quattro narrazioni sugli interventi politici in materia di migrazione: diritti e uguaglianza; sicurezze e rischi; bisogni economici; integrazione sociale. Questi orientamenti sono utilizzati per individuare, o anche per creare, diverse classificazioni di status della persona migrante, diverse definizioni di «Europa» e diverse configurazioni giuridiche degli Stati membri. Mostriamo come i discorsi di carattere generale nascondano spesso modelli di intervento conflittuali che possono anche essere contraddittori. Tuttavia, nella misura in cui le tensioni persistono, continua anche lo sforzo per definire e delimitare una governance coerente della migrazione nell'Ue. Prosegue così il tentativo di assemblare molteplici narrazioni sugli in-

terventi politici in un quadro di produzione di senso, che di recente è stato classificato come «politica unica della migrazione Ue».

2. *Assemblaggio della complessità istituzionale nella politica Ue sulla migrazione*

In questo saggio facciamo ampio uso (forse adattandoli) dei termini «assemblaggi» e «assemblare» tratti dai lavori di Newman e Clarke (2009), per comprendere come l'Unione in tutta la sua complessità ha finora costruito e cercato di istituzionalizzare un terreno governabile che possa essere rappresentato e utilizzato come «governance Ue della migrazione». Siamo d'accordo con l'affermazione dei due studiosi, secondo la quale i processi di governo richiedono lavoro, elaborazione e attuazione di politiche che producano tali processi. Per noi conta soprattutto il fatto che il riferimento all'assemblaggio attira l'attenzione sul carattere strutturato, ma non necessariamente coerente, della governance (*ivi*, p. 9). A nostro avviso la battaglia per la coerenza richiede un'analisi dei discorsi che sostengono e danno senso alle pratiche di governo, e del modo in cui le narrazioni assunte in questi discorsi di carattere generale aiutano a organizzare diversi elementi della governance Ue della migrazione. Prima di esaminare in dettaglio i discorsi e le loro narrazioni concorrenti, dobbiamo occuparci dei modi in cui nel nostro caso la complessità della governance si manifesta dal punto di vista istituzionale, tenendo conto della sua *uropeità* e del suo *focus sulla migrazione*.

Primo il caso Ue. Il nostro studio considera la governance Ue come oggetto di analisi: cerchiamo di spiegare come la governance Ue sia praticata nel suo insieme, considerando cioè l'Unione come un'entità che comprende numerose istituzioni, commissioni, reti riconosciute formalmente e informalmente che si estendono anche al di là dell'Ue per formare un «terreno strategico complesso» (Kostakopoulou, 2000, p. 500), dove «esistono molteplici e distinti luoghi di potere, [...] la cui densità di interconnessioni comporta il fatto che nessuno di essi possa essere esaminato isolandolo dagli altri».

Al di là dell'intrinseca complessità della funzione di governo nell'Ue, ulteriori complicazioni discendono dal *caso migrazione*. Le politiche della migrazione e dell'immigrazione sono soggette, anche all'interno

RPS

Emma Carniel, Regine Paul

degli Stati nazionali, a tendenze fortemente conflittuali, coinvolgono una moltitudine di attori e possono impegnare numerose prospettive politiche (Sciortino, 2000), come il commercio internazionale, lo sviluppo, le politiche del lavoro, ecc. La migrazione, dunque, è un problema di legislazione internazionale, ma anche di relazioni tra Stati: le relazioni storiche tra paese di origine e paese di destinazione, e le relazioni con i paesi confinanti hanno il loro peso. Essa riguarda in primo luogo i ministri dell'Interno, ma può coinvolgere numerosi altri organismi, e quindi orientamenti e aree di attività di ordine politico, professionale e personale che sono potenzialmente in conflitto (Crowley, 2001). Qui ci concentriamo su tre gruppi di relazioni che hanno particolare rilievo, ciascuno dei quali contribuisce alla complessità della governance Ue della migrazione.

Stati membri, legislazione e Corte di giustizia europea. Gli Stati membri hanno un'autorità di governo su tutte le aree di policy molto più estesa di quella di cui è dotata un'autorità sovranazionale semi-federata. Infatti, anche nella cosiddetta *hard law* che fa parte dell'*acquis communautaire*, le sanzioni per la mancata conformità sono limitate, e la distinzione tra legislazione federata Ue e raccomandazioni che rientrano nella *soft law* non è tanto chiara come si potrebbe pensare (Falkner et al., 2005). Inoltre i vari Stati membri, con storie differenti e differenti gradi di autorità all'interno dell'Ue, sono subordinati all'*acquis* in misura diversa. Gli Stati di recente adesione hanno un accesso differenziato ai diritti dell'Unione che si pretendono fondamentali, in particolare la libertà di movimento (ad esempio Kvist, 2004; per una discussione più approfondita si vedano Carmel e Paul, 2009), mentre i termini di assorbimento, applicazione e «traslazione» dell'*acquis* per gli Stati di recente adesione sono notevolmente diversi da quelli applicati agli Stati di più antica adesione (Lendvai, 2008). Kostakopoulou (2000) sottolinea che, diversamente da quanto avviene all'interno degli Stati membri, le politiche e le leggi che riguardano i migranti nell'Ue non sono applicabili in modo uniforme, come dimostra nel modo più evidente l'esempio degli *opt-ins* e *opt-outs* di Schengen. Secondo Kostakopoulou, inoltre, le restrizioni imposte agli Stati membri sul modo in cui le sentenze della Corte di giustizia europea si possono applicare in relazione all'Area di Libertà, sicurezza e giustizia, comportano un'applicazione non uniforme anche per l'*acquis* sulla migrazione, escludendo un facile ricorso alle decisioni di portata europea della Corte di giustizia.

*Stati membri, Consiglio europeo e Commissione europea*¹. Secondo l'opinione diffusa, la Commissione, in materia di politiche della migrazione, ha cercato di imporre un orientamento «liberale» fondato soprattutto sull'economia e sui diritti, al quale ha opposto una costante resistenza un Consiglio dell'Ue più orientato alla sicurezza, e deciso a proteggere la propria sovranità in materia di politiche e istituzioni di controllo delle frontiere (Uçarer, 2009; Niemann, 2008; Groenendijk, 2005). A nostro avviso si tratta di un argomento parziale. In primo luogo si fonda su una distinzione troppo semplicistica tra diritti e sicurezza (Sasse, 2005). Inoltre Guiraudon (2000; 2003) ha dimostrato in modo convincente come gli Stati membri abbiano delegato importanti aspetti del controllo sulla «sicurezza» a reti di professionisti (polizia, funzionari delle dogane), che sono sì amministratori nazionali ma, in questo contesto, sono anche decisori politici a livello europeo. Gli Stati membri appaiono meno gelosi della propria sovranità di quanto si potrebbe supporre. Inoltre l'emergere di partiti etnico-nazionalisti, xenofobi e razzisti come protagonisti normali, e anche significativi, del paesaggio politico (si vedano Schierup e al., 2006, pp. 3-10), ha provocato reazioni politiche inaspettate. Ad esempio la direttiva anti-discriminazione dell'Ue è stata infine accolta dal Consiglio solo in uno scenario che contemplava l'elezione al governo nazionale dell'Austria di un partito esplicitamente razzista, a testimoniare simbolicamente le credenziali liberal-democratiche del Consiglio stesso.

Rappresentazioni. Le politiche della migrazione nell'Ue non sono soggette a co-decisione. Ciò significa che l'apparato dell'Unione designato dalle elezioni ha pochi diritti in materia di gestione politica. Inoltre la forma sfaccettata con cui si presenta il terreno delle politiche della migrazione fa in modo che le forze politiche dell'Unione non siano schierate in modo netto. Così la rappresentanza degli interessi per quanto riguarda i diritti e l'integrazione sociale dei migranti è stata attiva nell'Ue per qualche tempo ma ha avuto un impatto modesto, per lo meno fino a un'epoca recente (Uçarer, 2009; Geddes, 2000b). La rappresentanza degli interessi socio-economici è dispersa e frammentata: gli interessi liberistici del capitale nel commercio internazionale sono ben rappresentati in Europa (grazie in particolare alla Tavola

¹ Abbreviazioni usate: Cecc = *Commission of the European Communities* (Commissione delle Comunità europee), Ceu = *Council of the European Union* (Consiglio dell'Unione europea).

rotonda europea degli industriali) ma, per quanto riguarda le politiche della migrazione, le richieste, le attitudini e le reazioni di particolari categorie di capitale alle misure che riguardano specificamente la migrazione sono adattate al settore, al tipo e alla forma di attività economica (Menz, 2009). Vi è inoltre una forte divergenza di interessi tra gli Stati membri a causa dell'interazione della legislazione Ue per quanto riguarda la libertà di movimento, le strutture e regolazioni nazionali del mercato del lavoro e le legislazioni nazionali sulla migrazione. Infine la priorità data alla legislazione comunitaria sul mercato unico ha favorito alcuni datori di lavoro rispetto ad altri e ha prodotto risultati fortemente ambivalenti, anche all'interno di un singolo Stato membro, per i lavoratori di differenti paesi d'origine che lavorano in settori differenti o con differenti livelli di qualificazione, a seconda che siano cittadini Ue o persone provenienti da paesi terzi (Carmel e Paul, 2009; Triandafyllidou e al., 2007). Tutto ciò rende di per sé importante, ma particolarmente difficoltosa, la rappresentanza degli interessi per i migranti e per i lavoratori migranti nel «mercato unico» (Papadopoulos e Roumpakis, 2009).

3. Assemblaggio della governance Ue della migrazione entro e attraverso le narrazioni di policy

Prima di analizzare le principali narrazioni sulle policy e i programmi che le accompagnano, intendiamo presentare una *breve guida di orientamento* alla storia dei passaggi formali delle politiche che riguardano la questione della migrazione nell'Ue. L'Accordo di Schengen (1985) è generalmente considerato il primo effetto giuridico del programma sulla libertà di movimento dei lavoratori della Comunità europea previsto dal Trattato di Roma. Non è stato però possibile, e questo è un punto importante ai fini del nostro ragionamento, raggiungere un'intesa in grado di applicare a tutti gli Stati membri l'accordo di Schengen. Malgrado la centralità del dogma della libertà di movimento nel concetto fondativo della Cee/Ce/Unione europea, l'assunzione e la pratica di tale dogma sono state disuguali, limitate e incoerenti sul piano filosofico, come testimonia il trattamento variabile degli Stati di nuova adesione dagli anni '80 in avanti (Guillen e Palier, 2004). L'interesse per le questioni della migrazione è poi cresciuto nel corso degli anni '90. Il Trattato di Maastricht, che garantisce il diritto alla libertà di movimento per i cittadini-lavoratori dell'Ue, le rivoluzioni di

velluto, il collasso dell'ex Unione Sovietica e le guerre nell'ex Jugoslavia hanno contribuito a far crescere sensibilmente la migrazione verso gli Stati membri dell'Ue.

Nel 1997 la firma del Trattato di Amsterdam (diventato operante nel 1999) ha dato una parziale rilevanza comunitaria ad alcuni aspetti della politica della migrazione sottoposti a un periodo di transizione. A partire dal 2005 la Commissione ha il diritto esclusivo di iniziativa su questa materia. Dopo un'intensa attività iniziale negli anni dal 2000 al 2003, solo in parte confluita in progetti di Direttive, dal 2005 in poi la Commissione ha iniziato a raccogliere un ventaglio di orientamenti, approcci e interessi in materia di migrazione sia per essere in grado di agire coerentemente, sia per potere organizzare le proprie attività in modo razionale tra le varie Direzioni interessate. Nel 2008 la Commissione ha invocato esplicitamente una «coerente politica dell'immigrazione» (Cec, 2008b), anche per bilanciare i modesti risultati qualitativi prodotti dal «Programma dell'Aja» del Consiglio (Cec, 2008a). Peraltro i Consigli europei di Tampere (1999) e dell'Aja (2004) avevano già fissato alcuni parametri significativi per lo sviluppo delle politiche della migrazione. Il Consiglio di Tampere interpretava la migrazione soprattutto in termini di controllo degli ingressi, ma dava anche impulso alla regolazione e al miglioramento dello status per i residenti legali provenienti da paesi terzi nella cosiddetta Area di Libertà, sicurezza e giustizia. Il Programma dell'Aja ha introdotto però nuovi orientamenti nelle politiche della migrazione per quanto riguarda l'integrazione sociale e, in particolare, la gestione e la produzione di particolari forme di crescita economica nei termini previsti dall'Agenda di Lisbona.

3.1 I diritti e la narrazione sull'uguaglianza

La letteratura in materia fa un uso tendenzialmente liberale del termine diritti umani, mentre l'agenda dei diritti coglie solo alcuni aspetti delle politiche della migrazione. Abbiamo identificato tre narrazioni legate al discorso generale sui diritti che si differenziano piuttosto nettamente: espansione limitata dei diritti, protezione soggetta a condizioni e progetto di riduzione dei diritti. Tali narrazioni sono state utilizzate e combinate assieme da attori differenti per estendere, ma anche per adattare e per limitare in molti modi, i diritti e lo status dei migranti nell'Ue.

In primo luogo l'agenda dei diritti umani, in termini di *espansione limi-*

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

tata dei diritti, è generalmente considerata un elemento trainante di quello che l'Ue ha classificato come trattamento umano ed equo. L'adozione dei diritti al ricongiungimento familiare per i residenti legali provenienti da paesi terzi (Tcn nell'acronimo inglese, da *Third country nationals, n.d.t.*) nel 2003 (CeU, 2003b) e la direttiva sui diritti di residenza per i residenti di lungo periodo Tcn (*Long-term resident, Ltr-Tcn*) (CeU, 2003b) hanno creato – intenzionalmente, sulla base del mandato del Trattato di Amsterdam – uno status di cittadino naturalizzato per assicurare i diritti di residenza ai Tcn in assenza di regimi praticabili o desiderabili di naturalizzazione (Peers, 2001). Tuttavia questa espansione dei diritti deriva anche da interpretazioni in senso limitativo delle direttive sul trattamento equo e sulla non discriminazione adottate nel 2000 (CeU, 2000a; 2000b), nessuna delle quali stabilisce uno status esplicito legato ai «diritti umani» nella legislazione Ue. Più di recente, infatti, si è dovuto ricorrere a una direttiva supplementare per proteggere i diritti dei rifugiati, dato che alcuni di questi diritti erano decaduti con la direttiva sui ricongiungimenti familiari. Qui è in gioco il «trattamento umano» piuttosto che il «trattamento equo», al di là della loro origine nella non discriminazione, e non certo un'iscrizione dei «diritti» comparabile a quelli dei cittadini Ue. Questo vale anche per i Ltr-Tcn, che potrebbero avere acquisito diritti formali e l'accesso alla garanzia di residenza di lungo periodo ma che devono ancora soddisfare le condizioni per la richiesta di status imposte – e rese spesso più vincolanti – dagli Stati membri. In un contesto come quello appena descritto, come argomenta bene Uçarer (2009), l'interpretazione relativa all'espansione dei diritti nella proposta iniziale della Commissione per i Ltr è stata assoggettata alla logica della sicurezza a causa della resistenza di alcuni Stati membri, nonostante la presa di posizione del Consiglio a favore del trattamento equo ribadita al vertice di Tampere (si veda anche Kostakopoulou, 2002). In termini di impegno per la coerenza possiamo spiegare nel modo seguente questa interpretazione, relativa a politiche tra loro concorrenti nell'ambito del discorso sui diritti: nel tentativo di fissare i confini tra legalità e illegalità, e tra migranti che sono in Europa o fuori dall'Europa, il Consiglio ha deciso di adottare un'agenda *limitata* in materia di trattamento equo e di espansione dei diritti. Ciò servirebbe a identificare quelli che si possono considerare migranti «legittimi», desiderabili, da inserire così entro l'agenda dei diritti, mentre si affida alla regolazione degli Stati membri il controllo dei migranti «illegali» e indesiderabili. La *protezione soggetta a condizioni*, come seconda narrazione nel discorso

relativo all'uguaglianza e ai diritti, si manifesta con chiarezza nel trattamento delle vittime del traffico di esseri umani, di cui fanno parte i tentativi di assemblare politiche da una varietà di prospettive e di pratiche. Negli anni '90 il traffico di esseri umani era trattato come questione criminale, a causa della necessità di vigilare sui responsabili del reato (in connessione con l'industria del sesso in particolare). Si trattava di un caso davvero archetipico di «shopping delle giurisdizioni», secondo l'interpretazione di Guiraudon (2000), strutturato come questione di vigilanza transfrontaliera che aveva a che fare con reti di professionisti nettamente al di fuori dei negoziati politici formali. Vi era tuttavia una contraddizione con il desiderio di punire i migranti che risiedevano illegalmente: come si può punire una persona allontanata con la forza? Questo aspetto doveva essere in qualche modo incluso nella più ampia considerazione del trattamento umano ed equo da parte dell'Ue, allo scopo di costruire una narrazione più coerente sulle politiche adottate. È stata così imposta una visione dei diritti umani che ha a che vedere con la protezione piuttosto che con l'umanità o con l'equità. Allo stesso tempo la direttiva che protegge dalle espulsioni le vittime del traffico di esseri umani richiede anche la loro «cooperazione» e la loro assistenza nelle investigazioni sui trafficanti criminali. Data la posizione particolarmente vulnerabile di tali migranti, la protezione che deve essere offerta appare non tanto orientata ai diritti quanto fortemente soggetta a condizioni. Tuttavia il tentativo di far convergere i diversi orientamenti in una coerente politica della migrazione (piuttosto che trattarla come parte di una politica della giustizia criminale) produce una notevole ambiguità riguardo allo status di legalità/illegalità delle persone che sono oggetto di traffico di esseri umani: le quali possono essere protette dall'espulsione ma non ottengono necessariamente la garanzia di una residenza legale. Ciò può anche voler dire che lo status giuridico, più che fondarsi su diritti, ingresso, residenza e paese di origine, si basa sul progresso e la discrezionalità delle singole investigazioni criminali.

In terzo luogo il ruolo degli orientamenti in materia di «diritti» nel plasmare un terreno di politiche coerenti è illustrato dalla progressiva *riduzione dei diritti* per coloro che richiedono asilo nel territorio dell'Ue. L'Unione ha ampliato la lista dei paesi terzi «sicuri» (una lista unica per tutti gli Stati membri), con uno standard di procedure comuni riguardo all'espulsione (che prevedono anche il diritto all'indennizzo e quello alla correttezza procedurale), ma non ha commentato (per quanto di nostra conoscenza) l'allungamento dei periodi di incarcera-

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

zione per bambini e adulti che richiedono asilo (ad esempio nel Regno Unito), la miserabile condizione dei campi in cui risiedono le persone che chiedono asilo (ad esempio in Italia) e lo scarico di responsabilità sui paesi confinanti per i richiedenti asilo (facilitando così la loro incarcerazione), come nel caso dell'Ucraina. Secondo Boswell (2003; 2008) la politica della migrazione è stata articolata in una prospettiva orientata ai diritti in contrasto con gli orientamenti alla sicurezza prevalenti nella più importante Direzione generale della Commissione (la Dg Libertà, sicurezza e giustizia). Più scettico è il punto di vista di Kostakopoulou (2000). Gli argomenti relativi alla necessità di investigare le «cause prime» della migrazione e della richiesta di asilo avrebbero dovuto ispirarsi non tanto a una prospettiva centrata sullo sviluppo e sui diritti quanto ai limiti posti alla possibilità di accedere all'asilo nell'Ue durante il periodo del boom dei flussi all'inizio degli anni '90. Più tardi la politica della migrazione ha assunto un'impostazione più convenzionale, adattandosi alle esigenze della governance esterna orientata alla sicurezza (Lavenex, 2006): i finanziamenti soggetti a forti condizioni e disponibili per un numero limitato di paesi, ai quali è stata richiesta una vigilanza sulle loro frontiere, hanno confinato l'Ue *de jure* e *de facto* nella più ampia cornice della politica di frontiera europea.

In questo scenario, la politica dell'asilo è stata trattata in modo abbastanza separato da altri aspetti del discorso sui diritti e sull'uguaglianza, essendo contrassegnata in linea generale dalla tendenza a proporre e a intensificare il «contenimento» piuttosto che le garanzie dei diritti. La politica della migrazione viene assemblata ricorrendo a elementi che derivano da un'interpretazione dei diritti selettiva e, paradossalmente, soggetta a forti condizioni secondo una logica di sicurezza = esclusione, intrecciandosi strettamente con la narrazione sulla sicurezza che analizzeremo più avanti. Ciò che è stato esteso e riaffermato, tuttavia, è il trattamento speciale accordato ai rifugiati. Di solito un richiedente asilo abbastanza fortunato da ottenere lo status di rifugiato² è in grado di accedere ai diritti sociali e politici più facilmente di altre persone provenienti da paesi terzi (ad esempio la concessione di sostegni speciali, la priorità nell'assegnazione di alloggi, l'accesso a corsi di lingua e di formazione al lavoro). Oggi tutto ciò si riflette anche nella governance Ue della migrazione, attraverso: a)

² È una possibilità estremamente ridotta: in molti Stati membri meno del 5% dei richiedenti asilo riescono a ottenere lo status di rifugiato.

l'assegnazione di diritti speciali ai rifugiati, rispetto ai residenti di lungo periodo che provengono da paesi terzi; *b*) l'istituzione di un nuovo fondo per i rifugiati, per facilitare l'integrazione sociale e la sistemazione dei rifugiati nell'Unione europea. In questo contesto possiamo osservare come una varietà di narrazioni relative ai diritti – limitata estensione dei diritti, protezione soggetta a condizioni e riduzione dei diritti – possa coincidere nella classificazione pratica delle persone che ottengono lo status di rifugiati.

3.2 Le narrazioni sulle sicurezze e sui rischi

Il secondo aspetto ampiamente discusso nella letteratura sul tema concerne la politica della sicurezza. La «securitizzazione» è stata giustamente considerata un orientamento anti-politico, che consegna il processo decisionale al dominio della sicurezza nazionale, all'esigenza di proteggere gli «interessi nazionali», e anche ai professionisti specializzati in sicurezza, dalle guardie di frontiera alle agenzie di intelligence (Huysmans, 2000).

Noi abbiamo individuato tre distinte narrazioni sul discorso della sicurezza in materia di migrazione – giustizia criminale, ordine pubblico e sicurezza nazionale – adottando il punto di vista di Neal (2009) secondo cui l'affermazione di un orientamento anti-politico ha meno a che fare con l'emergenza e la crisi e più con la trasformazione in routine e la regolarizzazione dell'intervento professionale e della gestione del «rischio». Possiamo trovare una conferma di questo assunto nel primo aspetto degli orientamenti in materia di sicurezza, quello della *giustizia criminale*, che ha a che fare con la criminalità transfrontaliera e la definizione/gestione della frontiera, entrando talvolta in conflitto con la definizione dei diritti di ingresso, soprattutto in caso di espulsione e di soggiorno oltre i limiti consentiti. In questo caso i professionisti coinvolti fanno parte delle forze di polizia. E non solo sono imbrigliati nella complessità degli assetti giuridici nazionali e dell'Ue, ma lavorano in cooperazione attraverso Europol e Interpol, dovendosi confrontare con una varietà di vincoli legali e professionali per quanto riguarda la loro attività transfrontaliera (ad esempio tutela della privacy e protezione dei dati). La giustizia criminale viene assemblata come un elemento della politica della migrazione che si interseca con i diritti delle «vittime del crimine», generalmente le vittime del traffico di esseri umani che abbiamo citato in precedenza. Questi migranti «illegali» semi legalizzati sono dunque identificati e classificati in con-

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

trapposizione con i migranti in possesso di visto che soggiornano oltre i limiti consentiti, coloro che richiedono asilo senza ottenerlo e, più in generale, i migranti privi di documenti, allo scopo di rendere coerenti le tensioni tra diritti e sicurezza che attraversano le diverse narrazioni.

Nell'assemblaggio della governance della migrazione sono inseriti anche altri attori, in particolare i datori di lavoro che impiegano cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno, che diventano così protagonisti della categoria della sicurezza. I datori di lavoro devono essere attivi, e sono responsabilizzati in quanto soggetti che governano la «migrazione illegale». Così la distinzione legale/illegale, e i tentativi di accentuare questa distinzione nel periodo 2000-2005, possono essere considerati un modo per identificare più chiaramente il terreno politico della migrazione nel quale operano il sistema della giustizia criminale e altri professionisti della «sicurezza».

Il secondo elemento che caratterizza l'orientamento in materia di sicurezza è strettamente connesso a quello più generale attinente alla giustizia criminale, ed è l'*ordine pubblico*. A questo riguardo la governance della migrazione nell'Ue è legata alla dimensione della coesione sociale. La «securizzazione» dell'ordine pubblico è utilizzata per tenere sotto controllo lo spostamento temporaneo da una frontiera all'altra di tifosi di calcio, di partecipanti a manifestazioni politiche e di esponenti politici (vedere il rifiuto del Regno Unito di far entrare nel paese un esponente della destra olandese), e riguarda generalmente singole persone piuttosto che categorie o gruppi di migranti. Ma può anche assumere forti connotazioni razziste, come nel caso dell'espulsione dall'Italia dei Rom della Romania, ed essere legata alla categoria superiore della sicurezza nazionale nel caso dei predicatori politico-religiosi, in particolare quelli islamici (vedere più avanti). Le questioni di ordine pubblico rientrano nella categoria della de-politicizzazione; la minaccia all'ordine pubblico può essere articolata con la sicurezza nazionale, ma anche con questioni che riguardano l'integrazione so-

³ L'elisione linguistica qui non è casuale: i migranti diventano «illegali» assumendo un impiego per il quale non sono autorizzati da un visto, mentre i datori di lavoro agiscono illegalmente impiegando lavoratori che non hanno le carte «in regola». Il «lavoro illegale» e la «migrazione illegale» non sono semplicemente articolati insieme, ma sono in qualche modo combinati insieme in una condizione unica, che viene definita congiuntamente in base allo status di migrante e a quello relativo all'impiego, rendendo «illegale» sia il datore di lavoro sia la persona impiegata (vedere la regolazione Ue sulle responsabilità dei datori di lavoro).

ziale e la coesione (i rischi connessi) o la salute pubblica (la «salute» è diventata una condizione per l'ingresso legale dei migranti in molte direttive). È fondamentale tuttavia sottolineare che le minacce all'ordine pubblico e la tutela dell'ordine pubblico hanno una portata nazionale, non europea. Una recente comunicazione della Commissione cerca di regolare e di limitare l'ampiezza con cui gli *Stati membri* hanno interpretato l'ammissibilità delle eccezioni mirate a garantire lo status di Ltr ai Tcn. Si riferisce in particolare all'eccessivo ricorso a restrizioni motivate dalla sicurezza nazionale e dall'ordine pubblico. Nello sforzo di assemblare la sua coerente «politica della migrazione» la Commissione cerca di stabilire i limiti legali e politici all'azione degli Stati membri, ma la sua capacità di successo è naturalmente limitata.

Il terzo significato annesso alla narrazione della sicurezza concerne la *sicurezza nazionale*. A questo riguardo, nello scenario del terrorismo internazionale, l'aspetto prevalente a sostegno di questo argomento sarà presumibilmente quello relativo al prevalere dei potenti «modelli di valore» (*belief patterns*) sulle minacce (strutturate) costituite dalla migrazione (Albrecht, 2002). Tuttavia il ruolo svolto dal discorso della «sicurezza» nella governance Ue, anche nel modo in cui è affrontato dalla Commissione, dal Consiglio e dagli Stati membri, è meno lineare di quanto si potrebbe supporre. In primo luogo vi sono limitazioni piuttosto forti alla definizione di un'agenda di «securitizzazione» anche in presenza di condizioni favorevoli. Boswell sostiene che, nonostante le condizioni di crisi virtuale realizzatesi nel 2001, e più tardi dopo le bombe esplose a Madrid e Londra, le risposte «europee» (del Consiglio e della Commissione, ma anche quelle di altri attori) sono state piuttosto blande; non sono stati imposti forti vincoli ai diritti né è emersa una retorica nazionale orientata alla sicurezza (Boswell, 2007).

Il *dibattito* politico e quello più generale relativo agli elementi di securitizzazione si svolge oggi in assenza di una nuova «politica della migrazione» Ue. Tali elementi restano però disponibili sia come discorso a sostegno di particolari misure, sia come risorsa per la loro iscrizione in altre categorie: al pari dei test sulla salute pubblica, possiamo trovare esempi di sicurezza che diventano fattori di interferenza in altre categorie di policy.

3.3 La narrazione sui bisogni economici

Nel periodo in cui è stata messa a punto la Strategia di Lisbona la Commissione ha sviluppato, non casualmente, una narrazione sugli

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

interventi politici basata su considerazioni economiche – iscrivendo sia l'una che l'altra nella logica generale ma più specifica dei bisogni – in collegamento con la Strategia europea per l'impiego (Ees nell'acronimo inglese) (Cec, 2000; 2003). Tutto ciò suggeriva, alla luce del nostro interesse per le contraddizioni e le tensioni insite nei discorsi sui temi in esame, un «approccio coerente» – o «intertestualità» – tra politiche economiche, politiche sociali e politiche della migrazione. In un'interpretazione economica delle politiche della migrazione fondata sui bisogni la Commissione ha riconosciuto che lo scenario economico e demografico dell'Unione, al pari di quello dei paesi di origine, rende improprie le politiche dell'immigrazione «zero». La Commissione ha così provveduto a una ridefinizione globale della politica della migrazione, prendendo in esame il «ruolo dell'immigrazione in relazione agli obiettivi di Lisbona» (Cec, 2003, p. 4).

A proposito di *bisogni economici generali*, si riteneva che la migrazione «incrementasse l'offerta di lavoro e contribuisse a superare le strozzature»; la promozione dell'impiego dei migranti risultava così desiderabile tanto per le economie nazionali e per la crescita dell'Ue più in generale, quanto per l'integrazione dei Tcn (*ivi*, p. 10). Di una proposta di direttiva su uno schema comune per l'ammissione dei lavoratori Tcn si è parlato per la prima volta nel 2001. Mentre la proposta veniva accantonata da un Consiglio timoroso di interferenze sul terreno della sovranità, la Commissione pubblicava nel 2005 il piano di intervento sulla migrazione legale e il Libro Verde che definiva un approccio Ue per la gestione della migrazione economica. Veniva così istituito un legame esplicito tra l'Agenda di Lisbona post-2005, orientata all'economia (Carmel, 2005), e la gestione della migrazione legale di lavoratori, allo scopo di promuovere la crescita dell'economia e la gestione delle pressioni sui sistemi di welfare (Cec, 2005b).

Secondo l'opinione comune la traiettoria verso la creazione di un mercato Ue e il libero movimento dei lavoratori è stata condizionata dalla resistenza protezionistica e gelosa della sovranità da parte sia del Consiglio nel suo insieme (Caviedes, 2004; Baldaccini e Toner, 2007) sia dei singoli paesi o dei gruppi di Stati membri (Menz, 2009; Schierup e al., 2006).

Avendo gli Stati membri respinto l'approccio della proposta di direttiva del 2001 fondato sulla necessità di importare lavoratori, nel periodo successivo al vertice dell'Aja la Commissione ha adottato un approccio più selettivo per governare gli ingressi. Invece di definire in termini generali i criteri di ingresso, si riferisce ora a specifiche catego-

rie di lavoratori attraverso una *definizione dei bisogni* molto più *specifici*. Sia la proposta di direttiva sia il Libro verde delimitano in modo più selettivo l'orientamento alla sicurezza dominante in caso di bisogno economico e di scarsità di manodopera. Ulteriori prove di questa impostazione sono costituite dall'approvazione, nell'estate del 2009, della proposta di istituire una Carta blu dell'Ue per i lavoratori con alta qualificazione (Cec, 2007a) e dalle regolazioni proposte per i lavoratori stagionali, gli apprendisti retribuiti e i trasferimenti interaziendali di manodopera. La Commissione ha perfezionato anche la proposta di uno schema comune per l'ammissione di lavoratori Tcn (Cec, 2007b). Un principio generale di ammissione, inoltre, è previsto dall'«esistenza di un contratto di lavoro» e dal «test dei bisogni economici» (Cec, 2005b). Ciò significa che viene data priorità all'offerta di lavoro e alla situazione del mercato del lavoro a livello nazionale, prima che la migrazione dei lavoratori diventi uno strumento per favorire la crescita economica.

Dal punto di vista istituzionale la tendenza a favorire le necessità economiche potrebbe non solo spalancare le porte della «fortezza Europa», largamente controllate dai singoli paesi, in caso di richiesta di manodopera (si vedano van Houtum e Pijpers, 2007), ma anche indurre a riconsiderare la cooperazione per quanto riguarda gli schemi di ammissione dei lavoratori migranti. Entrambe le ipotesi sono verosimili, vista la dinamica legata alla creazione del mercato che ha un ruolo tanto fondamentale nell'Unione europea (Favell e Hansen, 2002). Pur essendo incapace di accogliere la maggior parte di queste proposte, il Consiglio continua a insistere sulla priorità della gestione della migrazione, allo scopo soprattutto di regolare la migrazione selettiva dei lavoratori in base al tipo di qualificazioni richieste, con esplicito riferimento agli obiettivi di Lisbona in materia di crescita e di occupazione (CeU, 2008b, p. 9).

3.4 La narrazione sull'integrazione sociale

Una caratteristica particolare delle proposte, dei programmi politici – e persino dei fondi – dell'Ue negli ultimi anni è costituita dalla centralità crescente dell'«integrazione sociale» come categoria fondamentale nell'assemblaggio della governance Ue della migrazione, alla quale può essere collegata – in un modo che appare coerente – una visione particolare della migrazione tratta da un ampio ventaglio di discorsi sul tema.

RPS

Emma Carmel, Regine Paul

Tra il 2000 e il 2005 l'Agenda di Lisbona prevedeva l'obiettivo di generare «più coesione sociale» nell'Ue. In un primo momento i migranti erano inclusi tra i gruppi sociali che avevano minori probabilità di accedere alle risorse sociali e all'impiego, e maggiori probabilità di affrontare l'esclusione e lo svantaggio sociale. Tuttavia non erano disponibili risorse né spazi istituzionali per considerare i bisogni dei migranti nell'Ue. I migranti comparivano nelle liste degli «esclusi» e dei «più emarginati» assieme ai «giovani», alle «donne», ai «disoccupati di lungo periodo» e ad altre categorie equivalenti. Nello specifico, però, questi gruppi vulnerabili di migranti, come i residenti con permessi di soggiorno scaduti o privi di documenti, avevano minori probabilità di subire i meccanismi punitivi della giustizia criminale. Se è vero che questo scenario riguardava anche i Ltr con minori prospettive di occupazione rispetto ai migranti dai paesi Ue, l'integrazione sociale ignorava tuttavia la situazione legale particolarmente vulnerabile (status legale precario o illegittimo) e la posizione sociale dei migranti privi di documenti⁴. Anche nel 2005 l'integrazione dei migranti restava in ombra rispetto alla creazione di una «migrazione circolare», che offriva ai migranti «diritti» limitati e fortemente condizionati di rientro dai paesi disposti alla cooperazione.

A partire dal 2004 assistiamo a un cambiamento importante, dal momento che la governance della migrazione Ue comincia a spostarsi dai diritti di securizzazione all'assemblaggio di elementi attorno al nodo dello sviluppo economico, dell'integrazione sociale e dell'esclusione controllata. Le indagini sugli attacchi negli Stati Uniti e sulle bombe esplose a Madrid e Londra, l'intensificazione della competizione per i lavoratori con alta qualificazione, in combinazione con la fine del periodo di transizione nel processo decisionale dopo il vertice di Amsterdam, hanno avuto l'effetto congiunto di promuovere un tipo particolare di «integrazione sociale» come elemento chiave nella (coerente) governance della migrazione. Nell'assemblare una «coerente politica della migrazione» l'integrazione sociale raggiunge l'obiettivo di trasmettere all'Europa un discorso di solidità, di coerenza e di comprensibilità che non riflette le differenti pratiche degli Stati membri né le esperienze degli stessi migranti. La sottostante nozione di omogeneità che fa parte di molti approcci all'integrazione descrive (erroneamente) l'Unione come entità unificata, delimitata e comprensibile.

⁴ Soggetti cioè a esclusione dai servizi e dai benefici sociali, a sfruttamento nel posto di lavoro, a condizioni di alloggiamento senza possibilità di indennizzo, a violenza razzista e xenofoba senza possibilità di ricorso al sistema giudiziario.

La seconda caratteristica dell'integrazione sociale nella costruzione della governance Ue della migrazione è costituita dal forte intreccio (e vincolo) tra gli aspetti sociali, da una parte, e, dall'altra, le aree di interesse e le dinamiche che fanno parte della narrazione sui bisogni economici. Fino al 2005 l'integrazione ha riguardato essenzialmente l'occupazione e l'occupabilità dei migranti. Da allora sembrano avere acquisito più importanza le questioni dell'inclusione sociale, in particolare quella dei bambini migranti e dei figli dei migranti. Così il Patto europeo sull'asilo e l'immigrazione, che ha fatto seguito al programma dell'Aja, è destinato a «promuovere la spendibilità sul mercato dei lavoratori con alta qualificazione, a incoraggiare la migrazione circolare, a migliorare l'informazione reciproca, l'integrazione e la frequenza scolastica obbligatoria dei bambini» (CeU, 2008a, pp. 5-6). Va però sottolineato che, al di là dell'integrazione culturale e linguistica dei bambini, l'interesse riguardo all'occupabilità dei «migranti di seconda generazione» si può collocare in una prospettiva di crescita economica in generale e di garanzia di finanziamento per i sistemi di welfare (Cec, 2008b). In aggiunta a questa intersezione, eventi come le rivolte del 2005 in Francia hanno contribuito a inserire un'ulteriore dimensione dell'ordine pubblico nella narrazione sull'«integrazione sociale» e, come sottolineato in precedenza, la «migliore» integrazione sociale degli immigranti lega il discorso integrazionista sociale con quello della sicurezza nazionale, sulla scia degli attacchi terroristici di Madrid e di Londra all'inizio degli anni 2000.

4. Conclusioni

La governance Ue della migrazione, elaborata in quanto «politica della migrazione» con «azioni e strumenti» stabiliti, è identificabile oggi come terreno tipicamente governabile, e tipicamente «europeo». Abbiamo visto come la narrazione sui diritti e sull'uguaglianza, con le sue immanenti distinzioni, possa creare diverse categorie di status e di condizione per i migranti. Il discorso dei diritti, talora inteso come prova dell'eredità liberale dell'Ue, è articolato con le narrazioni sulla sicurezza e sull'ordine, includendo definizioni centrali ai fini della «gestione» della migrazione, come quelle di legalità e di «illegalità». Negli anni recenti si è affermata un'idea di migrazione intesa soprattutto come strumento per promuovere la crescita economica, in coerenza con l'Ue in quanto istituzione impegnata nella creazione del mercato.

RPS

Emma Carmel, Regine Paul

Ma ciò dimostra anche quanto siano ambigue, seppure in apparenza inattaccabili, le credenziali del Modello sociale europeo quando tende a enfatizzare l'integrazione sociale.

Oggi, attraverso una ridefinizione e un'estensione del terreno proprio delle «politiche della migrazione», l'Ue incorpora gli obiettivi della coesione economica e sociale nel quadro della produzione di senso. Cercando di conciliare le ragioni del mercato, la coesione sociale e le pratiche di controllo delle frontiere, sono emerse nuove categorie di diritti (per i lavoratori con alta qualificazione), ma anche nuove limitazioni dovute alla percezione dei rischi legati alla sicurezza (minacce all'ordine pubblico). Questo assemblaggio del terreno governabile della «migrazione» e della «politica della migrazione» maschera la normalizzazione e la riduzione a routine dei tradizionali elementi di governance della migrazione – come il controllo, l'esclusione e l'espulsione – in cui domina il tema della sicurezza. Il fatto che siano ridotti a routine e non siano sottoposti a sufficiente dibattito non deve occultare il ruolo persistente di questa modalità di policy. Tali elementi continuano a plasmare gli elementi chiave della governance della migrazione e, di conseguenza, anche quelli che caratterizzano le politiche degli Stati membri.

La creazione di uno spazio socio-politico Ue per trattare i temi legati alla migrazione immette nell'immaginario politico un territorio segnato da confini e popolato, uno spazio di mercato e un dominio sociale che delimita l'Unione europea. Ma crea anche una dinamica politica che rende possibile e plausibile considerare l'Unione come regolatore legittimo e appropriato della popolazione di quel territorio, oltre che delle sue relazioni economiche e sociali. Ciò vale anche se le regolazioni non impongono un vero ordine ma norme disomogenee, disuguali e contraddittorie. A nostro avviso lo sforzo per immaginare e articolare un terreno «coerente» di policy sulla «migrazione» è fondamentale per dare ordine a questa materia.

Riferimenti bibliografici

- Albrecht H., 2002, *Fortress Europe-Controlling Illegal Immigration*, «European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice», vol. 10, pp. 1-22.
- Baldaccini A. e Toner H., 2007, *From Amsterdam and Tampere to The Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law*, in Baldaccini A., Guild E. e Toner H. (a cura di), *Whose Freedom Security and Justice? EU Immigration and Asylum and Policy*, Hart Publishing, Portland, pp. 1-22.

- Boswell C., 2003, *The «External Dimension» of EU Immigration and Asylum Policy*, «International Affairs», vol. 79, n. 3, pp. 619-638.
- Boswell C., 2007, *Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization*, «Journal of Common Market Studies», vol. 45, n. 3, pp. 589-610.
- Boswell C., 2008, *Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the «External Dimension» of Immigration and Asylum*, «West European Politics», vol. 31, n. 3, pp. 491-512.
- Carmel E., 2005, *Governance and the Constitution of a European Social*, in Newman J.H. (a cura di), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, The Policy Press, Bristol, pp. 39-58.
- Carmel E. e Harlock J., 2008, *Instituting the «Third Sector» As a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK*, «Policy and Politics», vol. 36, n. 2, pp. 155-171.
- Carmel E. e Paul R., 2009, *From Stratification to Bricolage: Politics, Markets and Migrant Rights in the EU*, Ecpr biennial conference, Potsdam, Germany.
- Caviedes A., 2004, *The Open Method of Co-ordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe?*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 289-310.
- Cec (Commission of the European Communities), 2000, *EU Employment and Social Policy 1999-2001: Jobs, Cohesion, Productivity*, Bruxelles.
- Cec (Commission of the European Communities), 2003, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, Com(2003) 336 final, 3 giugno 2003.
- Cec (Commission of the European Communities), 2005a, *Communication Establishing a Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the Period 2007-2013*, Com(2005) 0123 final, 6 aprile 2005.
- Cec (Commission of the European Communities), 2005b, *Policy Plan on Legal Migration*, Com(2005) 669 final, 21 dicembre 2005.
- Cec (Commission of the European Communities), 2007a, *Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment*, Com(2007) 637 final.
- Cec (Commission of the European Communities), 2007b, *Proposal of a Directive on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-Country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-Country Workers Legally Residing in a Member State*, Com(2007) 638 final, 23 ottobre 2007.
- Cec (Commission of the European Communities), 2008a, *Report on the Implementation of The Hague Programme for 2007*, Com(2008) 373 final, 2 luglio 2008.
- Cec (Commission of the European Communities), 2008b, *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies*, Com(2008) 611 final, 8 ottobre 2008.

- Ceu (Council of the European Union), 2000a, *Council Directive Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation*, 2000/78/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2000b, *Council Directive Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*, 2000/43/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2003a, *Directive Concerning the Status of Third-Country Nationals Who are Long-Term Residents*, 2003/109/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2003b, *Directive on the Right to Family Reunification*, 2003/86/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2008a, *European Pact on Immigration and Asylum*, Ceu 13440/08, Bruxelles.
- Ceu (Council of the European Union), 2008b, *Presidency Conclusions, Brussels European Council*, 13-4 marzo, Bruxelles.
- Crowley J., 2001, *Differential Free Movement and the Sociology of the «Internal Border»*, in Harlow C. e Guild E. (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Portland, pp. 13-33.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M. e Leiber S., 2005, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Favell A. e Hansen R., 2002, *Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 28, n. 4, pp. 581-601.
- Geddes A., 2000a, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester.
- Geddes A., 2000b, *Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?*, «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, pp. 632-649.
- Groenendijk K., 2005, *Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law*, in Julien-Laferrriere F., Labayle H. e Edström O. (a cura di), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Bruylant, Bruxelles, pp. 141-174.
- Guillén A.M. e Palier B., 2004, *Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 203-209.
- Guiraudon V., 2000, *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 2, pp. 251-271.
- Guiraudon V., 2003, *The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach*, «Journal of European Public Policy», vol. 10, n. 2, pp. 263-282.
- Huysmans J., 2000, *The European Union and the Securitization of Migration*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 5, pp. 751-777.

- Kostakopoulou T., 2000, *The «Protective Union»: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 3, pp. 497-518.
- Kostakopoulou T., 2002, *Invisible Citizens? Long Term Resident Third Country Nationals in the European Union and Their Struggle for Recognition*, in Bellamy R. Warleigh A., *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, Londra, pp. 180-205.
- Kvist J., 2004, Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy? in «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 301-318.
- Lavenex S., 2006, *Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control*, «West European Politics», vol. 29, n. 2, pp. 329-350.
- Lendvai N., 2008, *EU Integration and the Transformation of Post-communist Welfare: Traversing a «Quantum Leap»?», «Social Policy and Administration», vol. 42, n. 5, pp. 504-523.*
- Menz G.K., 2009, *The Political Economy of Managed Migration*, Oxford University Press, Oxford.
- Neal A.W., 2009, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, «Journal of Common Market Studies», vol. 47, n. 2, pp. 333-356.
- Newman J.E. e Clarke J., 2009, *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*, Sage, Londra.
- Niemann A., 2008, *Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC of 2003-04*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 3, pp. 559-591.
- Papadopoulos T. e Roumpakis A., 2009, *Re-embedding Labour-Capital Relations in Europe: Challenges for Labour Unions in the «Meta-Regulated» European Social Space after the ECJ Rulings*, Eri working paper series, University of Bath.
- Peers S., 2001, *Aliens, Workers, Citizens, or Humans? Models for Community Immigration Law*, in Guild E. e Harlow C. (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Portland, pp. 291-308.
- Sasse G., 2005, *Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies Towards Minorities and Migrants in Europe*, «Journal of Common Market Studies», vol. 43, n. 4, pp. 673-694.
- Schierup C., Hansen P. e Castles S., 2006, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, Oxford University Press, Oxford.
- Sciortino G., 2000, *Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 26, n. 2, pp. 213-228.
- Triandafyllidou A., Gropas R. e Vogel D., 2007, *Introduction*, in Triandafyllidou A. e Gropas R., *European Immigration. A Sourcebook*, Ashgate, Aldershot, pp. 1-17.

- Uçarer E.M., 2009, *Negotiating Third Country National Rights in the European Union*, 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Marina del Rey, Ca.
- van Houtum H. e Pijpers R., 2007, *The European Union as a Gated Community: The two-faced Border and Immigration Regime of the EU*, «Antipode», vol. 39, n. 2, pp. 291-309.
- Yanow D., 1996, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Georgetown University Press, Washington Dc.
- Yanow D., 2000, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage, Thousand Oaks/Ca.