

MIGREST

Progetto Pilota sull'impatto di ampliamento per le regioni confinanti con i paesi candidati

Per conto della Provincia di Vicenza, presente nel gruppo dei "partner di confine" del Progetto MIGREST, lo *Sportello Area Balcanica* collabora alle fasi di studio e di ricerca sull'impatto del fenomeno migratorio conseguente all'ampliamento della partecipazione all'Unione Europea.

1. Presupposti ed obiettivi del progetto

Il progetto avrà la durata di 24 mesi, durante i quali si alterneranno fasi di ricerca e fasi di confronto volte a predisporre suggerimenti concreti per le politiche migratorie nelle regioni confinanti con i paesi recentemente entrati nell'Unione. I due partner del progetto sono la Regione del Veneto e la Regione della Macedonia centrale, della Grecia.

Partendo dalla constatazione evidente che le autorità locali delle regioni transfrontaliere sono costantemente interessate dagli effetti dell'allargamento ad Est dell'U.E., l'obiettivo generale del progetto è di fornire loro gli strumenti per gestire l'impatto dei crescenti flussi migratori conseguenti, almeno in parte, a tali eventi. Oltre ad alcuni aspetti propedeutici, come la costante acquisizione di dati e di analisi qualitative sui flussi, gli obiettivi concreti perseguiti consistono nella creazione di alcune strutture permanenti quali l'ufficio del *Migration Officer* (M.O.) e il *Portale web* sul tema.

Il M.O. consiste in una figura specializzata che dovrà dare supporto agli amministratori, ai funzionari pubblici, alle aziende, ai *decision makers*, ecc. I caratteri della sua preparazione professionale e gli ambiti della sua operatività saranno delineati proprio nel corso dei lavori *team di progetto* del MIGREST. Gruppo, quest'ultimo, costituito da una serie di soggetti portatori di esperienze specifiche. Tra questi, oltre allo Sportello, ci sono: la Regione del Veneto, il Centro Estero della Camera di Commercio, il Cesmean dell'A.P.I., alcuni rappresentanti di istituzioni estere come l'Università di Lublino (Polonia) e il Comune di Timisoara (Romania). La direzione ed il coordinamento dei lavori saranno svolti dal Tedis, *Venice International University*, di Venezia.

Le prime fasi di lavoro si sono svolte a Venezia e le successive saranno in Grecia, all'isola di Salonicco. La riunione seminariale che ha chiuso il ciclo italiano si è svolta nella splendida cornice dell'Isola di San Servolo, sede del Tedis. Per l'occasione, lo Sportello ha avuto il compito di produrre due relazioni sui seguenti temi:

- a) "Esperienze relative agli aspetti legati alla delocalizzazione e opportunità imprenditoriali nei paesi candidati";
- b) "Esperienze relative alla contrattualistica legata all'impiego e strumenti extragiudiziari per la definizione dei contenziosi, sia nelle aree transfrontaliere sia in quelle dei paesi candidati".

E' utile esaminare gli aspetti problematici delle delocalizzazioni al fine di verificare i nessi positivi tra internazionalizzazione dell'impresa vicentina e presenza di immigrati, con riferimento ai paesi dell'area balcanica.

2. Aspetti relativi alle delocalizzazioni e opportunità imprenditoriali

In provincia di Vicenza vi sono oltre 50.000 immigrati regolari e quelli provenienti dai paesi dell'area balcanica sono circa 12.000. La presenza della comunità jugoslava, e in particolare di quella serba, è la più numerosa e di più antico insediamento. Siamo vicini alla soglia del sette per cento di stranieri, e questa quota è stata raggiunta in un tempo sicuramente breve e con una grandissima diversificazione delle provenienze. Questi aspetti, rendono il problema migratorio del Vicentino di non semplice gestione.

Riferendoci in particolare all'area balcanica, i problemi che si pongono sono di vario ordine: qualità dell'apporto socio-economico, integrazione, conflittualità, potenziale contributo all'internazionalizzazione dell'impresa vicentina nei mercati di provenienza, ecc. Su queste problematiche il ruolo delle istituzioni pubbliche è fondamentale.

Per le finalità del nostro progetto, è utile interrogarsi sui nessi tra il fenomeno migratorio e le strategie imprenditoriali di delocalizzazione e di internazionalizzazione.

2.1 La situazione attuale in ordine all'attività imprenditoriale in Veneto

L'economia del Nord-est è da anni orientata all'export: circa un terzo della produzione emigra e ciò riguarda ogni settore. Anche aziende di piccole e piccolissime dimensioni hanno ormai accumulato esperienze di esportazione. Ciò non vuol dire che tale economia (e ciò vale anche per Vicenza) sia internazionalizzata. L'internazionalizzazione si fonda su un sistema ramificato di presenze sui mercati internazionali, non necessariamente fisiche, ma anche sul piano strategico, finanziario, ecc. Non si tratta del mero trasferimento di merci o servizi ma della capacità di detenere il controllo di processori produttivi, di stabilire *joint venture*, di sfruttare fattori produttivi presenti sui mercati dei paesi di maggiore rilievo sul piano economico.

In questo quadro, l'attenzione ai mercati dell'est, e del sud-est europeo in particolare, dopo la svolta storica di fine secolo scorso, nasce dalla constatazione dei caratteri dei due sistemi e dei due mercati e dai fattori che stanno condizionando la dimensione imprenditoriale in tutto il Nord-est. Tali problematiche sono ormai ben note: assenza di spazi, mancanza di risorse umane, problemi infrastrutturali (viabilità, ecc.), ambientali (inquinamento, ecc.), costi (fiscali, lavoro, ecc.). Tutto ciò rende evidente che l'espansione del sistema necessita di spazi vitali, e di un cambiamento di mentalità nei rapporti con paesi esteri, da prendere in considerazione non più e non solo come mercati di sbocco di merci finite o di "lavoro per conto" ma anche come sede fisica per aziende di produzione e di servizi.

2.2 La situazione dei mercati dell'area balcanica

D'altro canto, i mercati dell'area balcanica sono interessati da processi di cambiamento istituzionale e di riconversione macroeconomia che, schematicamente, riguardano:

- innovazione del sistema politico e istituzionale;
- fuoriuscita dal collettivismo e dall'economia di stato (sistemi che, tra loro, presentano varianti, come nel caso della ex Jugoslavia);
- ammodernamento degli ordinamenti giuridici (approvazione di un nuovo diritto commerciale i cui tratti fondamentali sono stati mutuati dagli ordinamenti giuridici europei);
- avvio del processo di privatizzazione, divisione e riconversione dei grandi complessi industriali (i *combinat* multisettoriali).

Il quadro generale è diverso da paese a paese ma, in generale, tali cambiamenti sono condizionati in negativo da:

- instabilità politica o addirittura situazioni belliche in atto;
- crisi economica con forti tassi di disoccupazione, soprattutto nelle aree più coinvolte nelle guerre conseguenti alla disintegrazione della Jugoslavia;
- assenza di imprenditorialità e di cultura manageriale, vale a dire di capacità decisionale. Assumere decisioni significa sottoporsi a rischio e, in sistemi centralizzati, esse vengono prese al vertice della piramide. Da ciò è derivata una conseguente scarsa attitudine ad assumere decisioni e rischi a livello decentrato.

In positivo, gli elementi che costituiscono potenzialità economiche sono:

- disponibilità di aree e ambiente adeguato ad insediamenti industriali e produttivi in genere (spazi, fonti di energia, ecc.);
- disponibilità di risorse umane anche con elevati livelli di istruzione;
- aspettative di imitazione verso i modelli di sviluppo europei occidentali;
- presenze antiche di complessi produttivi e predisposizione al lavoro industriale (soprattutto nelle regioni che ebbero modo di partecipare ad una prima fase di rivoluzione industriale alla fine dell'Ottocento).

2.3 Adeguamento del sistema giuridico per gli investimenti stranieri

Un aspetto pregiudiziale per l'interesse ad operare su quei paesi riguarda le garanzie di carattere giuridico. Nei paesi dell'area, è considerato *investitore straniero* ogni persona giuridica la cui registrazione della sede sociale si trova fuori del territorio nazionale ed ogni persona fisica che sia cittadino straniero. Gli investitori stranieri hanno la possibilità di costituire una società (società per azioni, società a responsabilità limitata, società in accomandita semplice) sia in collaborazione con un partner nazionale (ditte miste) sia con società proprie (con capitale estero al cento per cento). La tipologia di investimento più diffusa avviene attraverso la formula della società a responsabilità limitata.

Il quadro giuridico per gli investitori stranieri è arricchito da una serie interessante di incentivi e di agevolazioni. Tra quelle di maggiore interesse, ricordiamo:

- l'esenzione dai diritti doganali sull'importazione di attrezzature, beni capitali e materiali (importazione di nuovi macchinari);
- la possibilità di rimpatriare liberalmente capitali investiti e profitti derivati dall'investimento;
- la riduzione dell'imposta sugli utili;

- l'esenzione dal pagamento di ogni forma di tassa ed imposta nelle "zone franche". Queste ultime sono aree delimitate e riservate ad attività produttive di operatori stranieri. I trattamenti di particolare favore, in esse previsti, sono motivati dal tentativo di attrarre investimenti esteri con conseguente creazione di posti di lavoro.

3. Nesso tra l'immigrazioni dai paesi balcanici e le opportunità di investimento e internazionalizzazione imprenditoriale nelle aree di loro provenienza

Alla luce dei caratteri sopra ricordati, gli elementi utili per valutare le opportunità imprenditoriali presenti nell'area considerata sono i seguenti:

- complementarietà dei mercati (ciò che manca qui è presente là e viceversa), e quindi interesse reciproco a collaborare;
- vicinanza relativa dei mercati che, tra l'altro, sono in parte candidati all'ingresso in U.E. e che, in ogni caso, hanno un'ampiezza numerica considerevole;
- posizione strategica verso altri mercati più lontani dell'Asia e del Medio Oriente;
- possibilità di abbassare la curva dei costi di produzione sfruttando incentivi fiscali, doganali, del lavoro, ecc..

A Vicenza e in Veneto, a tutti questi elementi si aggiunge quello della presenza di una forte comunità immigrata proveniente dai paesi dell'Europa di sud-est e in particolare dall'area balcanica. Il fenomeno migratorio va quindi considerato sotto due punti di vista problematici: da un lato, il carico di conflittualità derivante da flussi che sono cresciuti rapidamente e, dall'altro, il potenziale di conoscenza e integrazione economica con le aree di provenienza. In sostanza, la comunità straniera proveniente dai paesi del sud-est europeo (in particolare, per quanto qui ci riguarda, da Croazia, Serbia, Bosnia) può diventare un forte stimolo a stabilire relazioni privilegiate con mercati interessanti.

Quest'ultimo aspetto merita un'attenzione ed un approfondimento analitici. Gli immigrati di origine croata, serba, bosniaca, ecc., stabilitisi a Vicenza, da anni operano nelle nostre aziende. Attraverso le "rimesse degli emigranti", essi sono oggi un sicuro strumento di sostegno per la bilancia dei pagamenti dei paesi di origine. Queste comunità sono e saranno sempre più interessate a consolidare i rapporti tra l'economia del paese ospite e quella di origine. L'integrazione nella società vicentina sta determinando, nelle famiglie di immigrati, un aumento delle aspettative e un effetto di assimilazione delle abitudini socio-economiche. Effetti che tenderanno ad indurci nei paesi di provenienza tramite i contatti stabili con le famiglie di origine.

Le comunità immigrate provenienti da queste aree, peraltro vicine geograficamente e tra le più vicine culturalmente, possono costituire un *fattore di successo* della nostra economia in mercati di sicuro sviluppo.

E' evidente che gli elementi potenzialmente positivi della presenza di comunità immigrate, provenienti dall'area balcanica, potranno prevalere sui fattori di conflitto solamente se riusciremo ad avviare e sviluppare intelligenti *politiche di governo* di un fenomeno che, come è noto, ha dimensioni epocali. Tali politiche non rientrano nel quadro delle iniziative di carattere umanitario, che seguono altri percorsi e perseguono altre finalità, ma in quelle squisitamente macroeconomiche. Inoltre, va notato che un sapiente dosaggio di politiche del fenomeno migratorio innesca elementi virtuosi utili sia per la regione ospite sia per quelle di provenienza, secondo la regola che i buoni affari si misurano dalla capacità di soddisfare entrambi i

contraenti. Queste politiche, quindi, rientrano anche nello spirito della legge 84, nata per sostenere il processo di ricostruzione e di stabilizzazione dei Balcani.

In conclusione, il Progetto Migrest offre un'opportunità per non subire passivamente le ondate migratorie e per dare corpo alle politiche di governo dell'immigrazione e, allo stesso tempo, per delineare i contenuti di un percorso di internazionalizzazione sana delle nostre aziende.

In concreto esso riguarderà:

- politiche attive per governare i flussi sul piano quantitativo e qualitativo;
- iniziative volte a migliorare la reciproca conoscenza;
- attuazione di strumenti (anche giuridici) per la gestione dei conflitti;
- iniziative di formazione, stages aziendali e nelle istituzioni.

4. Contrattualistica legata all'impiego sia nelle aree transfrontaliere sia in quelle dei paesi candidati e strumenti extragiudiziali per la risoluzione dei contenziosi

4.1 Contrattualistica per l'impiego e strumenti per i contenziosi

La partecipazione al lavoro e la gestione dei conflitti di lavoro in Italia sono regolamentate da un ricco complesso normativo. Le fonti sono rintracciabili nella Costituzione repubblicana, nelle numerose leggi sul lavoro, nei contratti nazionali di lavoro di settore; nei contratti locali, nei contratti aziendali.

Per queste aspetti, la situazione dei paesi dell'area balcanica è abbastanza simile, anche perché si trascina dietro il sistema giuridico del regime precedente. I livelli di garanzia teorica a favore dei lavoratori dipendenti sono quindi elevati. Il problema vero è quello delle garanzie di rispetto delle norme e dei contratti, considerando che esse si calano in mercati del lavoro con forti tassi di disoccupazione, di lavoro nero, di precariato in genere.

Prendiamo come riferimento la Croazia (ma in Serbia e in Bosnia la situazione è simile) dove esistono i sindacati e i contratti collettivi di lavoro che sono stipulati a livello nazionale, per categorie economiche. I livelli salariali minimi e delle altre condizioni contrattuali (orario, ferie, ecc.) sono stabiliti a livello legislativo. Ogni anno vengono aggiornati i livelli economici minimi (con una sorta di scala mobile). Di conseguenza, i contratti collettivi nazionali stabiliscono livelli superiori a quelli di legge. Come riferimento di massima, possiamo dire che un salario medio mensile nei settori industriali si aggira attorno ai 300 euro e che il costo complessivo per l'azienda si attesta su una media di 500 euro. Ovviamente, questo importo subisce notevoli flessioni in zone depresse e tende a salire in altre più affollate di opportunità di lavoro.

In concreto, le aziende non sindacalizzate non applicano i contratti ma solo la legge. Il datore di lavoro può liberalmente reclutare il personale (tramite trattative dirette, bandi, concorsi, ecc). Il rapporto di lavoro può essere stipulato a *tempo determinato* o a *tempo indeterminato*. In ambedue i casi si può trattare di lavoro a *tempo pieno* o a *tempo parziale*. Il contratto di lavoro deve essere stipulato in forma scritta. E' necessario, comunque, seguire l'iter burocratico per le richieste di assunzione presso l'Ufficio di collocamento.

Le aziende con più di venti dipendenti debbono dotarsi di un proprio "statuto del lavoro" ed ogni dipendente lo deve firmare all'atto della stipula del contratto individuale. Non possono essere impiegate persone al di sotto dei 15 anni, il

dipendente ha diritto alle ferie, ad un permesso retribuito in alcuni casi straordinari (matrimonio, nascita dei figli, ecc.). Le ore lavorative settimanale sono fissate a 40, il lavoro notturno è proibito per i minorenni (sotto i 18 anni), per le donne incinte, ecc.

Per i problemi del contenzioso sul lavoro vi è solo la possibilità di adire l'autorità giudiziaria presso il tribunale locale, in una sezione specialistica per i temi del lavoro. Non esistono forme extragiudiziarie per regolare i conflitti.

Il licenziamento dei dipendenti è disciplinato dalla Legge sul Lavoro. Il datore di lavoro può annullare il contratto di lavoro se persistono cause giustificate. Per il licenziamento senza cause giustificate si può fare un ricorso in forma giudiziaria. Nella nostra esperienza concreta abbiamo potuto constatare che vi è oggi una notevole libertà di licenziare da parte delle aziende, essendo scarsamente incisivo l'intervento di tutela, anche alla presenza di norme giuridiche precise.

L'aspetto relativo alla gestione dei contenziosi in materia di lavoro differisce dalla procedura in vigore in Italia secondo la quale, in generale e a parte casi specifici, esiste un primo livello extragiudiziale con la *commissione di conciliazione* presso le strutture periferiche del Ministero del lavoro. Nel quadro delle conclusioni a cui arriverà il progetto Migrest, sarà utile individuare e suggerire forme più omogenee di regolazione dei contenziosi. Ci si dovrà anche porre il problema della situazione in cui vengono frequentemente a trovarsi lavoratori stranieri la cui tutela è spesso garantita solo teoricamente. In particolare ciò vale per i contratti del lavoro che hanno come riferimento imprese non italiane.

Un altro aspetto che, sulla base della concreta esperienza, è necessario prendere in considerazione, riguarda gli stranieri che lavorano in Italia e che hanno un contratto di diritto straniero. In pratica, ciò avviene spesso con aziende italiane che subappaltano lavoro a aziende straniere (ciò è frequente in alcuni settori come quello dell'edilizia) le quali reclutano personale nei loro paesi e stipulano contratti secondo la normativa dei paesi di origine.

Una politica di governo del fenomeno migratorio non potrà ignorare questi aspetti giuridici molto delicati.

5. Alcuni primi elementi per una politica attiva del fenomeno migratorio anche in funzione di supporto all'internazionalizzazione delle nostre aziende

Come detto in premessa, il progetto Migrest apre concrete possibilità di aiuto per le istituzioni locali delle regioni transfrontaliere alle prese con i problemi migratori. Gli obiettivi concreti sono rivolti a dare alle autorità gli strumenti per attuare politiche di governo dei flussi al fine di provocare effetti virtuosi per la nostra economia e per quelle delle regioni di provenienza. Si tratta di:

- migliorare l'accesso alle informazioni da parte delle autorità transfrontaliere (ciò avverrà immagazzinando dati nel corso delle esperienze di ricerca di soggetti diversi coinvolti);
- sviluppare strategie qualificate per fornire soluzioni concrete alle problematiche poste dall'immigrazione;
- stimolare la cooperazione transfrontaliera.

Obiettivi, questi indicati, che si potranno meglio realizzare con il varo di strumenti concreti possibili attraverso l'apporto congiunto di varie istituzioni presenti nelle regioni transfrontaliere. I primi tra questi sono: l'ufficio del *Migration Officer*, il *portale web*.

Al fine di rendere possibili questi obiettivi, il gruppo di lavoro del progetto Migrest ha avviato il lavoro per: la raccolta dei dati e il costante monitoraggio della situazione regionale; l'individuazione delle esigenze dei mercati del lavoro reciproci; l'attivazione di percorsi formativi in aziende; l'organizzazione di iniziative di vario genere (conoscenza reciproca, integrazione, lingue, ecc.) come i *work shop* tra i paesi dell'U.E. e quelli candidati.

Il lavoro finale verrà presentato in una conferenza internazionale nel corso del prossimo anno.

Ubaldo Alifuoco

Direttore Sportello Area Balcanica

Dati di sintesi sul progetto MIGREST

Autorità presentatrice della domanda:

La Regione Veneto ha presentato il progetto nell'ambito delle iniziative transfrontaliere tra autorità locali e regionali in regioni dell'U.E. confinanti con i paesi candidati

Partner:

Comune di Thessalonico (Grecia)

Altri partner di confine:

Università Internazionale di Venezia; Unioncamere del Veneto; Confartigianato Veneto; Centro Estero Veneto; CESMEAN; Camera di Commercio di Treviso; Provincia di Vicenza; Comune di Venezia

Paesi candidati:

Università di Stato UMCS di Lublino (Polonia); Comune di Timisoara (Romania); Camera di Commercio di Bucarest (Romania)