

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE

a cura di **Matteo Villa**

prefazioni di **Paolo Magri** e **Pierfrancesco Majorino**



ISPI

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE

a cura di Matteo Villa

ISPI

© 2018 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE
a cura di Matteo Villa
Prima edizione: Giugno 2018

*Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono
necessariamente le posizioni dell'ISPI*

Print ISBN 9788867057870
ePub ISBN 9788867057863
Pdf ISBN 9788867057887
DOI 10.14672/67057870

ISPI. Via Clerici, 5
20121, Milano
www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Indice

Prefazione.....	7
<i>Paolo Magri</i>	
Prefazione.....	9
<i>Pierfrancesco Majorino</i>	
1. L'integrazione nell'era della governance multilivello.....	13
<i>Matteo Villa</i>	
2. L'immigrazione attraverso la lente della cittadinanza urbana.....	37
<i>Dirk Gebhardt</i>	
3. Prima accoglienza: obiettivo inclusione.....	61
<i>Davide Donatiello, Magda Bolzoni</i>	
4. Istruzione: una sfida per le città interculturali.....	81
<i>Mariagrazia Santagati, Cristina Zanzottera</i>	
5. Mercato del lavoro: buone pratiche per l'integrazione cittadina.....	109
<i>Iraklis Dimitriadis</i>	
6. Servizi sanitari: come le città ne facilitano l'accesso.....	131
<i>Alyna C. Smith, Christoph Krieger, Marta Siciarek</i>	
7. Pianificazione urbana: il caso di Vienna.....	159
<i>Elisabeth Gruber</i>	
Raccomandazioni di policy.....	181
Gli autori.....	191

Prefazione

Tra il 2013 e il 2017 il forte aumento degli sbarchi sulle coste italiane e greche ha riportato il tema delle migrazioni sulle prime pagine di tutti i giornali. È ancora vivo il ricordo di Angela Merkel che apre inaspettatamente le porte ai siriani, e le tante reazioni di solidarietà, ma anche di chiusura di molti altri paesi europei, chiamati a gestire il più grande afflusso di richiedenti asilo in Europa dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Oggi, in un periodo di sbarchi in calo, si corre il rischio di considerare superato il problema e di passare ad altro. Invece, a prescindere dagli sbarchi, le società europee sono in continuo mutamento: il numero di stranieri che vive in Europa occidentale è in crescita, e l'Italia non fa eccezione. Se nel 1998 gli stranieri residenti sul territorio italiano superavano di poco il 3% della popolazione, oggi, dopo soli vent'anni, ci avviciniamo all'8,5% – e sfioriamo il 10% se prendiamo in considerazione anche chi, nato all'estero, ha acquisito la cittadinanza italiana.

In questo contesto, le città giocano un ruolo fondamentale. È lì che spesso si concentra il più grande numero di stranieri e di persone con un passato recente di migrazione. Circa il 18% di chi risiede a Milano è straniero, e questa percentuale raggiunge il 30% a Berlino, il 37% a Londra e sfiora il 40% a Vienna. Ma oltre ai numeri, le città sono anche dei grandi laboratori di politiche, sia per una tendenza a delegare alcune scelte a livello locale più accentuata che in passato, sia perché sono le amministrazioni locali ad avere il polso di ciò che accade sul loro territorio.

Nel seguire l'emergenza, ISPI ha spesso puntato i riflettori sui tanti migranti che tentano di raggiungere l'Europa in maniera irregolare, analizzando le conseguenze (prima di tutto quelle

politiche) che questo flusso di persone in marcia può avere per i paesi di origine, di transito e di destinazione, sottolineando criticità e avanzando proposte per evitare di subire i flussi migratori e puntare invece a una loro gestione.

Ma l'ingresso in un paese terzo è solo il primo passo in un lungo e complesso processo d'integrazione. Per governare le migrazioni non basta dunque gestire i flussi: bisogna anche fare in modo che il migrante non finisca nel circolo vizioso di marginalità ed esclusione, che potrebbero condurre sulla strada del crimine e della violenza. I dati ci dicono che è proprio chi raggiunge le coste via mare a rischiare di più sul fronte dell'integrazione. Al contempo, però, l'aumento degli arrivi irregolari ha talvolta impresso all'azione degli stati europei un'impronta securitaria che antepone le misure di controllo alle politiche attive sul territorio. È proprio qui che le città tornano a essere importanti – anzi, cruciali –, in particolare quando decidono di sopperire alle carenze dell'azione nazionale con iniziative autonome.

L'idea di questo volume, prodotto con il contributo del Comune di Milano, è nata osservando quanto la città di Milano ha già fatto negli ultimi anni sul fronte dell'integrazione. Sin da subito, il proposito è stato quello di mappare le iniziative messe in campo da altre metropoli europee allo scopo di fornire idee e spunti su come migliorare ulteriormente, laddove possibile, le iniziative cittadine. Concentrandosi su chi più ha bisogno, come minori, donne e lavoratori poco qualificati, e considerando le città non solo come i luoghi in cui le politiche nazionali prendono corpo, ma anche come laboratori di sperimentazione, raccolta e condivisione di buone pratiche.

Perché quella dell'integrazione in Europa è una sfida per tutti. E comincia dal basso.

Paolo Magri
Vice-Presidente Esecutivo e Direttore dell'ISPI

Prefazione

Milano, forte della sua identità di città aperta e della sua tradizione di civismo solidale, ha risposto con un impegno straordinario ai flussi di migranti che da anni attraversano il Mediterraneo alla ricerca del sogno europeo.

Dal 18 ottobre 2013 al 30 maggio 2018 la città ha ospitato oltre 130.000 richiedenti asilo, che hanno scelto Milano come luogo di transito verso altri paesi europei. Ogni giorno ospitiamo circa 600 minori stranieri non accompagnati, per i quali stiamo approntando un nuovo centro dedicato, e circa 1.500 persone nei centri per i richiedenti asilo del Comune di Milano (CAS) e nel sistema SPRAR (altri 2.600 circa sono ospitati nei CAS della Prefettura sul territorio della città di Milano). Aderendo al programma nazionale SPRAR (vedi infra cap. 3), il Comune di Milano ha voluto essere un attore positivo nella gestione dei flussi dei migranti, cercando di offrire tutti i servizi necessari e utili: non solo vitto e alloggio, ma anche insegnamento della lingua italiana, orientamento professionale e psicologico, e assistenza speciale per i più vulnerabili, come le vittime di violenza. Crediamo profondamente nel valore della seconda accoglienza; per questo ci stiamo impegnando per raddoppiare i posti disponibili nel sistema SPRAR: il nostro obiettivo è quello di riuscire a offrire 1.000 posti nel corso del prossimo anno.

L'obiettivo è duplice: da un lato garantire un'assistenza adeguata ai migranti nell'ottica del loro inserimento nella società, dall'altro contenere al massimo gli eventuali disagi che pure potrebbero derivare da numeri così ingenti, garantendo la sicurezza di tutti.

Negli ultimi anni l'impegno di Milano – inteso come Amministrazione comunale, unita a un terzo settore particolar-

mente attivo e attento – si è quindi concentrato sull'emergenza dei richiedenti asilo, per l'ampiezza del fenomeno e per evidenti ragioni umanitarie. Non dimentichiamo, però, l'altra faccia della migrazione, quella non associabile all'emergenza: in tutta la città oggi abitano oltre 261.000 persone con background migratorio e ogni anno sono quasi 4.000 le richieste di ricongiungimento familiare.

Il mosaico culturale, etnico e religioso che compone Milano si fa sempre più ricco. Le sfide che pone questa ricchezza sono molteplici. Nel nuovo piano di governo del territorio che è in via di definizione sono centrali tutti quegli interventi di riqualificazione urbanistica che possono offrire ai cittadini rinnovati spazi di aggregazione: piazze di quartiere più verdi e belle rendono più piacevole il trovarsi insieme intorno a giochi e sedute, facilitando il dialogo e gli scambi tra abitanti.

Nelle scuole primarie e secondarie di primo grado stiamo affrontando il tema della segregazione scolastica, sviluppando programmi specifici per migliorare l'offerta formativa delle scuole più svantaggiate e diffondere approcci pedagogici interculturali (vedi infra cap. 4), sul modello di altre città europee come Leeds e Stoccolma.

In ottica di governance multilivello, abbiamo promosso con Prefettura e Questura un Protocollo Unico per i minori stranieri non accompagnati e stiamo collaborando con la Prefettura, le istituzioni scolastiche e il terzo settore per migliorare le condizioni di inserimento dei ragazzi che giungono a Milano tramite ricongiungimento familiare: dall'aumento dei corsi di lingua all'arrivo, sino alla valorizzazione delle comunità e delle diaspore in funzione di *mentorship* alle famiglie dei neoarrivati.

In questo percorso di lavoro sulla segregazione scolastica e i ricongiungimenti familiari traiamo ispirazione da esperienze di altre città, sia nell'ambito della EU partnership on Inclusion of Migrants and Refugees dell'Urban Agenda e del working group on migration della rete Eurocities, sia nel quadro di una consulenza strategica offerta dal team Social Services di Bloomberg Associates.

Sul piano internazionale, Milano pone la questione del riconoscimento del ruolo dei centri urbani nell'accoglienza e nell'integrazione di migranti e rifugiati in ogni significativo consesso di *city diplomacy*. Dalle discussioni in seno a C40-Cities Climate Leadership Group, di cui è Vice Chair, sui nessi tra migrazioni e cambiamenti climatici, a quelle del gruppo di città globali promotrici dell'iniziativa U20 in vista del G20 di ottobre 2018 a Buenos Aires, ai negoziati in seno alle Nazioni Unite per l'adozione entro fine 2018 del Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration e del Global Compact on Refugees, l'azione di advocacy di Milano è stata determinata e determinante, come riconosciuto da tutti gli attori internazionali coinvolti.

Milano sarà il luogo dove i suggerimenti di policy e le pratiche descritte in questo Rapporto verranno ulteriormente articolati, in occasione della VIII Conferenza "Integrating Cities" promossa da Eurocities, che ospiteremo il 7-8 novembre 2018: una chance importante per dialogare con la Commissione Europea e le altre città protagoniste di questo volume.

L'analisi tracciata dagli autori di questo rapporto fornisce strumenti di lettura dei fenomeni che attraversano le nostre società urbane e indicazioni utili rispetto a quanto è stato realizzato con successo dalle città europee. Anche grazie ai modelli descritti in questo volume, che ci offrono spunti interessanti da riproporre nel nostro sistema, continueremo il nostro impegno perché Milano sia sempre più la città di tutti, milanesi di origine e di adozione.

Pierfrancesco Majorino
Assessore a Politiche Sociali, Salute e Diritti
Comune di Milano

1. L'integrazione nell'era della governance multilivello

Matteo Villa

Negli ultimi anni, il dibattito in Italia e in Europa su come governare le migrazioni si è concentrato molto spesso sulle politiche e gli interessi nazionali. Gli sbarchi di irregolari sulle coste italiane e greche hanno spinto i media a puntare i riflettori sui modelli di gestione dei flussi, che sono inevitabilmente competenza del governo centrale di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea (UE), quando non materia comunitaria.

Il governo delle migrazioni non riguarda però solo la gestione dei flussi di persone che attraversano le frontiere. Riguarda anche, e soprattutto, le misure che le amministrazioni pubbliche prendono per integrare i neoarrivati nei paesi di destinazione. Per questo diventa altrettanto importante studiare il ruolo degli enti locali, e in particolare delle grandi città: è sui loro territori che il processo d'integrazione si estrinseca nel quotidiano, è da lì che emergono politiche che si spingono oltre gli standard minimi imposti dai governi centrali, ed è sempre lì che il dibattito e la polemica politica prendono più propriamente corpo, generando tensioni tra chi risiede in città da più tempo e i nuovi arrivati.

Studiare il ruolo dei grandi spazi urbani è cruciale anche perché è in ambito cittadino che gli stranieri in generale, e i rifugiati e richiedenti asilo giunti in Europa negli ultimi anni in particolare, tendono a insediarsi. Nei paesi OCSE il 66% dei migranti risiede in contesti urbani densamente abitati, contro il 58% dei nativi¹. Tra le città, la preferenza va spesso verso quelle

¹ OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), *Working*

più grandi, più integrate e tecnologicamente avanzate. È naturale che sia così: queste città offrono le migliori opportunità per accedere ai servizi pubblici, sviluppare una rete sociale di sostegno e trovare un lavoro.

Allo stesso tempo, gli stranieri che vivono in città continuano a sperimentare situazioni di svantaggio rispetto ai nativi, in particolare nel caso dei neoarrivati poco qualificati. Hanno tassi di disoccupazione cronicamente più alti, che tendono a crescere più rapidamente in caso di crisi economica; hanno un livello di istruzione scolastica inferiore; e faticano ad accedere ai servizi, come l'assistenza sanitaria e quella abitativa. È dunque fondamentale concentrarsi su come le politiche per l'integrazione vengano applicate a livello locale, ma anche come gli attori locali le interpretino e le modifichino in maniera innovativa, alla ricerca di soluzioni che si applichino ai loro casi specifici, in collaborazione ma in alcuni casi anche in competizione con gli altri livelli territoriali di governo (regionale, nazionale ed europeo).

Questo capitolo prende in considerazione tre aspetti cruciali per dare un quadro di come le città si muovano nel settore dell'integrazione. Innanzitutto, traccia l'evoluzione dei fenomeni migratori in Europa, analizzando come la governance delle politiche migratorie sia cambiata di conseguenza, giungendo agli attuali approcci multilivello. Cerca quindi di comprendere come l'aumento della complessità nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche impatti sulle città, creando sia sfide sia opportunità. In secondo luogo, indaga come la diversa capacità di accedere ai fondi pubblici da parte delle amministrazioni cittadine si ripercuota sulla possibilità di queste ultime di elaborare politiche per l'integrazione innovative, originali e in alcuni casi in controtendenza rispetto a quelle nazionali. Infine descrive il recente emergere dei network transnazionali tra le città, sottolineandone il ruolo positivo ma anche i limiti nel contesto della governance multilivello in Europa.

Le migrazioni e la governance multilivello in Europa

Migrazioni e integrazione in Europa: un po' di storia

Mentre la migrazione di lavoratori, famiglie e richiedenti asilo è stata una parte integrante della storia europea per secoli, il ruolo di attori al di sotto o al di sopra dei governi centrali è emerso e si è rafforzato solo negli ultimi decenni. Tra i paesi con un passato coloniale, l'immigrazione è diventata un tema di dibattito e scontro politico con il successo dei movimenti indipendentisti nelle rispettive ex colonie, e in particolare con la rapida decolonizzazione di Asia e Africa tra gli anni Cinquanta e i Settanta dello scorso secolo. Fino alla prima metà degli anni Settanta, inoltre, le migrazioni verso l'Europa erano considerate dai governi più un problema di incrocio nella domanda e offerta di lavoro, e meno questioni che rappresentassero (anche solo in potenza) una minaccia sociale.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale, inoltre, molto importanti divennero anche le migrazioni interne al continente europeo, in particolare quelle dai paesi dell'Europa meridionale verso nord. Famoso è il caso dei *Gastarbeiter* (lavoratori ospiti): persone immigrate nella Repubblica federale tedesca in cerca di lavoro, regolati per mezzo di contratti temporanei e (almeno in teoria) vincolati a tornare nel loro paese d'origine una volta esaurito il tempo concesso in Germania.

Fu solo dalla prima metà degli anni Settanta, con la crisi petrolifera e il primo grande periodo di *austerità* europeo, che la questione delle migrazioni divenne un importante tema di scontro politico, in particolare nei paesi del blocco occidentale che erano stati i maggiori destinatari di migranti: la Francia per motivi coloniali, la Germania ovest per il gran numero di lavoratori, e la Svezia per lavoratori e rifugiati. Questi paesi presero una serie di provvedimenti restrittivi, stabilendo quote annuali sempre più rigide fino, in Germania, ad azzerarle del tutto.

L'aspettativa in Germania era che i lavoratori stranieri sarebbero tornati in patria; molti di essi, invece, restarono, e i "lavoratori ospiti" si trasformarono in "immigrati"².

Dagli anni Novanta i paesi europei dell'Europa meridionale cominciarono a trasformarsi da paesi di emigrazione a paesi di immigrazione. La crescita economica li aveva ormai resi attraenti per i cittadini di paesi dell'Africa del nord, dei Balcani e, in parte, dell'Europa centro-orientale. Con la fine della guerra fredda si registrarono altri due importanti mutamenti. Il primo fu il processo di frammentazione della Jugoslavia in una serie di stati indipendenti: accompagnate da guerre estremamente violente, le guerre balcaniche (e le crisi albanesi) originarono uno dei più prolungati flussi di profughi e rifugiati che l'Europa avesse visto dalla fine della Seconda guerra mondiale. Allo stesso tempo, l'integrazione europea procedeva anche sul piano dell'allargamento verso est: quando, tra 2004 e 2007 fecero il loro ingresso nell'UE ben 12 nuovi paesi (rispetto ai 15 di metà anni Novanta), ciò permise ai cittadini dei nuovi paesi di beneficiare del nuovo status di cittadini europei partecipando al mercato unico – in particolare cercando lavoro in qualunque altro paese dell'Unione.

Questi sviluppi si sono accompagnati a una progressiva "comunitarizzazione" delle politiche migratorie, prima esclusivamente nazionali e regolate al massimo da accordi internazionali bilaterali. Nel 1990 gli stati che si erano impegnati con un accordo già nel 1985 ad abolire i controlli reciproci alle frontiere e a creare uno spazio di libera circolazione firmarono la Convenzione di Schengen. Un secondo passo fu quello di regolare il sistema d'asilo, stabilendo quale fosse lo stato competente a esaminare le richieste da parte delle persone che giungessero in un paese dell'Unione Europea (Convenzione di Dublino del 1990, più tardi incorporata nei Trattati europei). Nel 1997 il Trattato di Amsterdam fece un grande passo avanti, inserendo

² J. Doomernik e M. Bruquetas-Callejo (2016), "National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973", in B. Garcés-Mascreñas, R. Penninx (a cura di), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Springer, pp. 57-76.

la protezione dei rifugiati e le migrazioni in generale tra le materie regolabili a livello comunitario. Le norme di Dublino e le regole Schengen vennero “comunitarizzate”. Nel 2004, inoltre, vennero approvate le prime direttive comunitarie che stabilivano una definizione comune di asilo, di protezione sussidiaria e i diritti loro connessi, così come standard minimi per l'accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale. Ulteriori passi avanti vennero fatti sul fronte del controllo delle frontiere esterne comuni dell'UE, con la creazione sempre nel 2004 di Frontex (l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne) e con l'inclusione delle migrazioni tra le materie oggetto di negoziato tra l'UE e i paesi terzi che volessero concludere accordi di vicinato.

Il Trattato di Amsterdam prevedeva la possibilità di fare proposte ambiziose anche in materia delle migrazioni regolari per motivi di lavoro. Nel 2001 la Commissione europea avanzò una proposta per un sistema di gestione delle migrazioni regolari per motivi di lavoro verso tutti gli Stati membri, con una serie di quote sulla base dell'incrocio di domanda e offerta di lavoro attuali e prevedibili nel recente futuro³. Tuttavia, la divergenza di interessi e posizioni nazionali fece naufragare la proposta (appoggiata quasi unicamente dai paesi dell'Europa mediterranea), e la Commissione dovette accontentarsi della creazione di alcuni specifici programmi per incoraggiare le migrazioni di lavoratori altamente qualificati, come la Blue Card (2009), e di una direttiva sulla riunificazione familiare (2003).

Nel corso di questo processo, le politiche per l'integrazione sono quelle che sono rimaste più lontane da un'armonizzazione a livello comunitario, anche a causa dell'eterogeneità delle pratiche e delle esperienze a livello dei singoli stati nazionali. La direttiva europea sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è l'unico strumento che regola una parte delle politiche per l'integrazione (in particolare gli standard minimi per l'istruzione ai minori e l'assistenza

³ “Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione”, COM(2000) 757.

sanitaria per minori e adulti), restringendo tuttavia il campo a una minoranza particolarmente vulnerabile e non obbligando gli Stati membri a prevedere strategie per l'integrazione di tutti gli stranieri presenti sul loro territorio. In generale, gli strumenti comunitari che riguardano l'integrazione dei migranti si limitano alla *soft law* o allo scambio di buone pratiche tra entità nazionali e subnazionali. Per esempio, nel 2004 il Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'UE ha adottato i "Principi fondamentali comuni della politica dell'integrazione dei migranti" (*Common Basic Principles*). I Principi definiscono l'integrazione come un "processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri", sanciscono che "l'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione" e che "sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite", ritenendo che sia quindi essenziale "mettere gli immigrati in condizione di acquisirle". Stabilendo inoltre che "l'interazione frequente di immigrati e cittadini [è] un meccanismo fondamentale per l'integrazione", gli Stati membri sembrano prendere per la prima volta posizione a favore di percorsi interculturali, che vadano oltre la classica dicotomia tra assimilazione dei migranti nella società ospitante (il modello "francese") o il più incontrollato multiculturalismo (il modello "inglese")⁴. Tuttavia, tutto ciò è contenuto in una semplice dichiarazione di principi, non collegata a incentivi come meccanismi di finanziamento, né a sanzioni nel caso di mancato rispetto delle indicazioni.

Le politiche per l'integrazione e la governance multilivello

Come abbiamo visto, l'eterogeneità dei modelli d'integrazione nazionali ha reso difficoltoso lo sviluppo di politiche per l'integrazione armonizzate nell'UE. Ciò dipende anche dal fatto che tali modelli, per essere messi in pratica, necessitano di una

⁴ Consiglio dell'Unione europea, 14615/04 (Presse 321), disponibile a: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/jha/82872.pdf

quantità di risorse difficilmente reperibile a livello europeo, allorché si consideri che il bilancio comunitario si aggira intorno al 1% del PIL dell'UE e al 2% della spesa pubblica nazionale.

Ma non c'è solo questo: nel corso dei decenni le politiche per l'integrazione sono state declinate a livello sempre più locale e decentrato⁵. Come abbiamo visto gli enti locali, e le città in particolare, sono da un lato i principali esecutori delle politiche per l'integrazione, e dall'altro un laboratorio per sperimentare nuove opportunità, modelli e processi che ne migliorino l'esito finale. In Germania, per esempio, mentre i Länder meridionali – con governi a maggioranza cristiano-democratica o cristiano-sociale, hanno adottato con estrema diligenza il modello dei lavoratori ospiti, i Länder e le città a maggioranza socialdemocratica del nord del paese hanno promosso politiche inclusive che trattavano gli stranieri come persone destinate a restare nel paese nel lungo periodo, sviluppando quindi politiche locali per l'integrazione che divergevano in parte dalle politiche nazionali⁶.

Le politiche per l'integrazione, prima esclusivamente nazionali, si sono dunque estese ad altri livelli gerarchici della formulazione delle politiche pubbliche: da un lato seguendo una parabola ascendente che porta al livello europeo, e dall'altro seguendone una discendente, che conduce agli enti locali fino ad arrivare alle città. È proprio per questa prima ragione che si tende oggi a parlare di governance *multilivello*: perché gli attori pubblici coinvolti sono nidificati gli uni negli altri a livello territoriale, da quello sovranazionale a quello nazionale, da quello regionale fino a quello locale. Questi attori partecipano a vario titolo alla definizione delle politiche per l'integrazione, e per questo motivo tendono a negoziarne sia il contenuto (nel momento della formulazione delle politiche), sia poi l'interpretazione e l'attuazione pratica⁷.

⁵ M. Ambrosini, *Governare città plurali. Politiche locali d'integrazione per gli immigrati in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

⁶ D. Thranhardt D, "Germany: An undeclared immigration country", in Idem (a cura di), *Europe – A new immigration continent. Policies and politics since 1945 in comparative perspective*, Münster, Lit Verlag, 1992, pp. 167-194.

⁷ G. Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in A.

Si parla inoltre di *governance*, più che di governo, perché oltre agli attori pubblici nella definizione delle politiche per l'integrazione è via via venuta ad aggiungersi tutta una serie di attori privati: imprenditori, sindacati, organizzazioni non governative, associazioni di migranti, gruppi provenienti dalla società civile. Molti di questi soggetti intervengono nel processo d'integrazione in maniera più o meno formale, e più o meno incisiva. Contribuiscono sia al momento della formulazione o modifica delle politiche, sia, più spesso, alla loro effettiva messa in pratica, per esempio offrendo volontariamente servizi aggiuntivi e non previsti (quando non, come nel caso di alcune forme di assistenza ai migranti irregolari, addirittura vietati) dalle politiche per l'integrazione nazionali e locali.

Le politiche per l'integrazione a livello locale possono dunque essere classificate in almeno due modi: secondo il loro *contenuto* e secondo il *tipo* di governance multilivello che contraddistingue le interazioni tra i vari attori in ciascun Stato membro dell'UE. Iniziando dal loro contenuto, Michael Alexander illustra cinque possibili approcci all'integrazione a livello locale: per migranti temporanei, per migranti come lavoratori ospiti, assimilazioniste, pluraliste e interculturali⁸. Nel caso di *migranti temporanei*, le politiche per l'integrazione sono poco sviluppate o del tutto assenti. Si pensa che il migrante tornerà presto nel suo paese d'origine, o che comunque non si stabilirà nel lungo periodo nel paese in cui risiede. Questo tipo di politiche (o, appunto, l'assenza di politiche) può riguardare tipologie di migranti lungo gran parte dello spettro delle migrazioni internazionali: dai lavoratori stagionali, a chi si sposta per motivi di studio, a lavoratori altamente specializzati e altamente mobili (come dirigenti o quadri d'aziende multinazionali). Le politiche d'integrazione *per lavoratori ospiti* si spingono appena oltre:

Cafruny, G. Rosenthal (a cura di), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

⁸ M. Alexander, "Local policies towards migrants as an expression of host-stranger relations: A proposed typology", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n. 3, 2003, pp. 411-430.

riconoscono la presenza dei migranti ma li trattano come meri lavoratori, e partono dall'assunto che anche questa tipologia di migranti lascerà presto o tardi il paese: forniscono dunque diritti e servizi di base per il tempo di permanenza del migrante, ma non ne riconoscono necessariamente diritti di lungo periodo, come per esempio il diritto alla pensione o al ricongiungimento familiare. Le altre tre categorie invece presuppongono un cambiamento di come il migrante viene percepito dalle autorità di governo e amministrative: non più come un ospite di breve periodo, ma come qualcuno che potrebbe stabilirsi per un tempo più lungo e che, per questo, può avere un effetto sulla società ospite che va al di là della semplice fornitura di manodopera. Politiche d'integrazione *assimilazioniste* mirano a fare sparire nel lungo periodo l'"alterità" del migrante, che si suppone diventerà sempre più simile ai cittadini della società ospitante. Al contrario, politiche *pluraliste* concepiscono l'identità del migrante come permanentemente diversa e cercano di garantirgli il miglior ambiente possibile per poter esercitare tale alterità, pur nel rispetto delle norme vigenti. Infine, politiche *interculturali* sono proposte come una reazione agli eccessi individualisti delle politiche pluraliste, e aggiungono all'insegnamento del rispetto della diversità l'invito a far interagire il più possibile i componenti della maggioranza e quelli delle minoranze, così da avere il massimo di occasioni di scambio e combattere proattivamente diffidenza e segregazione.

Passando ai tipi possibili di governance multilivello, Peter Scholte riconosce invece quattro possibili modalità d'interazione in verticale, tra i diversi livelli territoriali, e in orizzontale, tra attori pubblici e non pubblici: si parla quindi di approcci centralisti, localisti, propriamente multilivello o scoordinati⁹. Interazioni *centraliste* sono quelle che continuano a riconoscere una precisa gerarchia e divisione di lavoro tra i vari livelli,

⁹ P. Scholten P, "Between national models and multi-level decoupling: The pursuit of multi-level governance in UK and Dutch policies towards migrant incorporation", *Journal of International Migration and Integration*, vol. 17, n. 4, 2015, pp. 973-994.

e che prevedono meccanismi di controllo precisi e altamente istituzionalizzati per assicurarsi che l'attuazione delle politiche d'integrazione a livello locale segua pedissequamente le norme stabilite a livello centrale.

Gli approcci *localisti* procedono invece dal basso verso l'alto: le competenze nella formulazione delle politiche pubbliche seguono il principio della sussidiarietà, dando il massimo possibile di libertà d'azione al livello locale. In questo caso gli enti locali non si limitano ad applicare le politiche, ma partecipano alla loro formazione e, anzi, spesso, guidano il governo centrale nell'individuazione dei possibili miglioramenti delle politiche. L'ampia autonomia locale, tuttavia, in questi casi può anche portare a una notevole divergenza nelle politiche per l'integrazione tra le diverse città, e potrebbe anche avere l'involontario effetto di far convergere verso un piccolo numero di città un grande numero di migranti, attratti dalla maggiore offerta di servizi rispetto al resto del paese.

Gli approcci *propriamente multilivello* sono quelli che privilegiano una costante interazione tra i diversi livelli territoriali. Presuppongono la presenza di "forum verticali", che rappresentino i vari livelli di governo, permettendo uno stretto coordinamento e scambio di esperienze. Tecnicamente, sarebbe preferibile che i vari livelli di governo mettano da parte le interazioni basate sul potere che gli uni potrebbero esercitare sugli altri a seconda di quanto previsto dalla legge o dalla Costituzione, e adottino un approccio di "*policy learning*" in cui prevalgono la condivisione delle esperienze e i tentativi di trovare soluzioni condivise a sfide comuni.

Infine, le interazioni *scoordinate* sono quelle in cui i vari livelli territoriali non si coordinano in nessun modo, e anzi sfociano in un conflitto (spesso più "politico" che "sulle politiche"). Per esempio, a livello di governo nazionale potrebbero prevalere approcci securitari e una preferenza per restringere i diritti degli stranieri in modo da ridurre l'appel internazionale del paese, o spingere chi vi risiede a lasciarlo, mentre a livello locale alcune amministrazioni potrebbero invece adottare un approccio

molto accogliente e in aperto contrasto con le scelte dell'amministrazione nazionale. È quanto sembra accadere oggi negli Stati Uniti, dove alle politiche restrittive dell'amministrazione Trump rispondono le cosiddette "città santuario" che mirano a diventare rifugi sicuri anche ai migranti irregolari.

Come funziona la governance multilivello?

Due casi studio

Per chiarire come funziona la governance multilivello nelle politiche per l'immigrazione, in questa sezione prenderemo a esempio un caso "propriamente multilivello" e uno in cui le interazioni tra governo centrale ed ente locale sono state "scoordinate".

Il primo caso è quello dell'accesso ai servizi sanitari in **Svezia**. In questo paese la responsabilità per la fornitura dei servizi sanitari ricade sul livello regionale, mentre i comuni sono responsabili per l'istruzione pubblica e l'assistenza sociale. La Svezia ha politiche fortemente restrittive sull'accesso sanitario dei migranti non regolarmente residenti nel paese: come nel caso tedesco (v. *infra*, cap. 6) ciò ha portato agli inizi degli anni Duemila all'insorgere di un sistema parallelo di fornitura di servizi sanitari da parte di associazioni non governative composte da volontari. Ovviamente, in questo caso gli stranieri che accedevano al servizio non disponevano di una regolare cartella clinica, ed era loro negata la continuità nelle cure. La presenza di ONG e associazioni di volontari portò gli ospedali di alcune regioni a garantire un accesso informale al servizio sanitario pubblico, e dunque a diritti estesi a macchia di leopardo sul territorio. Nel frattempo, le stesse ONG intrapresero una notevole azione di lobby assieme a medici professionisti e sindacati, chiedendo di modificare la legge nazionale in senso meno restrittivo. Solo dopo diversi anni, nel 2011, una coalizione di governo favorevole a un ripensamento di questo sistema decise di creare una commissione d'inchiesta per considerare le diverse opzioni disponibili, con l'obiettivo chiaramente esplicitato di non contribuire ad aumentare la probabilità che i migranti

restino in Svezia sprovvisti dei permessi necessari. Il rapporto finale della commissione chiarì che non fornire assistenza medica ai migranti irregolari correva il rischio d'infrangere i diritti umani, ma anche quello di aumentare la diffusione di malattie trasmissibili: per questo motivo, la commissione raccomandò di estendere la copertura sanitaria anche ai migranti irregolari. L'esito del processo nel 2013 fu una riforma leggermente più conservativa, che estese le cure sanitarie ai minori, mentre agli adulti vennero assicurate cure primarie e secondarie allo stesso livello dei legalmente residenti, ma non quelle specialistiche¹⁰.

Il secondo caso coinvolge invece l'Italia. Nel 2007, la città di **Milano** decise d'impedire la registrazione alla scuola materna ai bambini con genitori che non disponessero di un permesso di soggiorno. La decisione di Milano fu aspramente criticata dall'allora ministro della Pubblica Istruzione Giuseppe Fioroni, che ricordò al sindaco che il diritto all'istruzione è un "diritto umano fondamentale" e che non se ne potesse impedire il legittimo godimento. Meno di un anno dopo, il Tribunale di Milano dichiarò che la decisione era discriminatoria, sottolineando che ai minori stranieri deve essere "assicurata la possibilità di soggiornare sul territorio nazionale a prescindere dalle condizioni di eventuale irregolarità dei loro genitori". Dopo un avvicendamento nell'amministrazione cittadina nel 2011, l'anno successivo il Comune di Milano emise una nuova circolare in cui si dichiarava che i figli di migranti irregolari avessero diritto all'accesso alla scuola materna alle stesse condizioni dei cittadini italiani¹¹.

Come si vede, dunque, malgrado sia preferibile adottare azioni coordinate e disporre di meccanismi di negoziazione e risoluzione dei conflitti che possono insorgere ai vari livelli

¹⁰ S. Spencer S, "Multi-level governance of an intractable policy problem: migrants with irregular status in Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2 agosto 2017.

¹¹ N. Delvino e S. Spencer, "Irregular Migrants in Italy: Law and Policy on Entitlement to Services", ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, 2014.

territoriali di governo e/o tra vari attori pubblici e non pubblici, anche in alcuni casi di politiche scoordinate si può arrivare in breve tempo alla formulazione di soluzioni di compromesso. La vicinanza al territorio degli enti locali, e in particolare delle amministrazioni comunali, li espone ai contraccolpi maggiori sia quando la decisione controversa proviene dal livello centrale, sia quando come nel caso di Milano essa è presa a livello locale. L'interazione tra i diversi livelli territoriali consente inoltre di negoziare "in continuo" le nuove politiche, e di trovare equilibri differenti che rendono le politiche per l'integrazione costantemente in flusso. Da un lato questo è un aspetto virtuoso, perché consente di correggere rapidamente quelle politiche che rivelano potenziali problematicità. Dall'altro questa fluidità ed eterogeneità nell'attuazione locale di politiche stabilite al livello centrale costituisce un rischio, perché causa incertezza nei cittadini e perché, a parità di condizioni, rischia di convincere gli stranieri a compiere spostamenti secondari all'interno del paese alla ricerca delle migliori condizioni e servizi forniti a livello locale.

Fare molto con poco: il problema delle risorse finanziarie

Quando i governi degli enti locali vogliono intervenire per superare a lacune o carenze delle politiche d'integrazione a livello nazionale, hanno generalmente bisogno di risorse finanziarie aggiuntive. Per esempio, in Europa occidentale il costo di provvedere all'accoglienza di un richiedente asilo nel primo anno dal suo arrivo è di circa 10.000 euro. Ma tale costo include vitto, alloggio e servizi di base, mentre esclude i costi collegati alle politiche per l'integrazione.

Nel periodo di alti flussi di migranti verso l'Europa, gli Stati membri dell'UE si sono dovuti sobbarcare un maggior costo per gestire l'accoglienza a livello nazionale, che in alcuni casi è divenuto piuttosto significativo: all'apice della crisi nel 2015 è stato l'1,4% del PIL svedese, lo 0,5% del PIL tedesco e lo 0,4% del PIL italiano. Solo i pochi paesi europei che sono usciti

meno provati dalla doppia crisi economica, mondiale prima ed europea poi, hanno potuto mettere a disposizione risorse senza sforare i parametri di deficit/PIL, mentre altri (come Italia e Grecia) hanno dovuto continuare ad applicare politiche di *austerity* facendo fronte alle spese impreviste ma improcrastinabili causate dalla crescita repentina dei flussi migratori irregolari. Ciò ha ristretto ulteriormente il possibile spazio fiscale dei governi per poter potenziare le politiche per l'integrazione.

Non è semplice capire quanta parte della spesa nazionale sul fronte delle politiche per l'integrazione sia da attribuirsi al livello nazionale e quanta al livello locale, ma se le spese per l'accoglienza sono quasi del tutto sostenute a livello centrale, è altresì chiaro che quelle per l'integrazione (che includono sia il potenziamento dei servizi diretti all'intera cittadinanza, sia di quelli destinati specificamente agli stranieri di più recente ingresso) incidano significativamente sui bilanci locali. Uno studio del 2017, per esempio, ha stimato che nei paesi Ocse i costi per la spesa afferente ai rifugiati finiscono per circa il 35-45% a carico degli enti locali¹². In particolare, i maggiori costi a carico degli enti locali sarebbero quelli ascrivibili a previdenza sociale e istruzione, mentre le politiche abitative sarebbero un costo che tende a essere più condiviso con il governo centrale.

In realtà, nel gestire i flussi in un periodo "emergenziale", le città più grandi e attrattive possono sperimentare un significativo aumento di costi che spesso non viene coperto – o almeno non con una rapidità tale da garantire una continuità di bilancio – dal governo centrale. Uno studio di Brookings Institution sulle città tedesche nota come alcune di queste abbiano speso molto più di quanto previsto inizialmente per far fronte all'emergenza, e questo malgrado l'impegno del governo centrale di distribuire rifugiati e richiedenti asilo in maniera uniforme sul territorio tedesco¹³. Secondo lo studio, le 15 città tedesche

¹² OECD, "Who bears the costs of integrating refugees?", *Migration Policy Debates*, n. 13, gennaio 2017.

¹³ B. Katz, L. Noring, e N. Garrelts, *Cities and refugees: The German experience*, Brookings Institution, 18 settembre 2016.

più popolate sono anche quelle che hanno sperimentato i maggiori flussi di migrazione secondaria, ovvero gli spostamenti di rifugiati e richiedenti asilo dal luogo in cui sono stati assegnati inizialmente dal governo federale a uno diverso. All'allargarsi della platea dei destinatari di servizi per l'integrazione vanno sommati i maggiori costi che le grandi città già sperimentano per garantirsi un numero sufficiente di alloggi a prezzi di mercato: questo a causa del fatto che queste città sono attraenti anche per i nativi, e la migrazione interna verso le grandi città fa lievitare i prezzi rispetto a contesti rurali o ambiti urbani di dimensioni più modeste.

Per fare solo un esempio, nel 2015 la città di **Amburgo** ha speso 586 milioni di euro per accogliere rifugiati e richiedenti asilo, mentre i trasferimenti verso la città da parte del governo federale sono ammontati a soli 50 milioni di euro. Nel corso dell'anno successivo, il governo federale ha avviato un processo di rimborso per le maggiori spese incorse dalla città nella gestione della crisi, ma lo ha fatto con un certo ritardo (e dunque la città ha dovuto mettere mano alle proprie riserve di cassa, o indebitarsi a un tasso d'interesse non nullo), e generalmente stabilendo una cifra forfettaria basata su un costo standard per ciascun rifugiato e richiedente asilo accolto ufficialmente. Questa cifra non tiene quindi conto dei maggiori costi incorsi dalle grandi città, causati come detto sia da prezzi medi tendenzialmente più alti, sia dai movimenti secondari dei migranti all'interno del paese.

A fronte del rischio di un effetto disastroso per le finanze pubbliche locali, le città tedesche si sono dimostrate piuttosto versatili nel gestire questo tipo di pressioni. In questo caso, molto si deve a un aumento altrettanto significativo di iniziative volontarie locali, sorte in molte città tra cui Amburgo e **Berlino**. Queste reti informali si sono rivelate essenziali nel fornire servizi di estrema necessità come l'insegnamento della lingua, l'avvio e l'orientamento al lavoro, l'assistenza sanitaria di base e la raccolta e distribuzione di vestiti. Tuttavia, in altre situazioni può essere più difficile porre rimedio alla lenta riprogrammazione

finanziaria da parte del governo centrale. Può accadere in particolare per quelle amministrazioni locali con conti già in bilico, in particolare in una situazione di scarsa sostenibilità del debito pubblico nazionale (che aumenta i tassi di interessi sull'indebitamento delle amministrazioni) o nel corso di una congiuntura economica negativa che non consenta di reperire rapidamente le risorse necessarie. In questo senso, Italia e Grecia sono sicuramente state penalizzate dalla combinazione di una profonda recessione (nel caso greco) o di una lenta ripresa (nel caso italiano) che hanno compresso le risorse destinate all'integrazione degli stranieri in favore di spese per gestire le frontiere esterne (operazioni di salvataggio in mare e di controllo del territorio) e per fornire prima accoglienza ai migranti arrivati via mare.

A prescindere da questo squilibrio tra costi locali e finanziamento del governo centrale, i livelli correnti di spesa da parte delle amministrazioni locali non consentono di compiere una effettiva valutazione di quanto queste spese siano sufficienti per garantire un livello d'integrazione adeguato. Eppure, passato il periodo di emergenza, sarebbe oggi possibile stimare in maniera più lineare le necessità dei diversi territori. Il ritorno a una situazione di flussi più "regolari" consente inoltre di pianificare meglio l'allocatione delle risorse finanziarie a livello locale, di tracciare i flussi di movimenti secondari all'interno di ciascun paese, e di utilizzare il passato recente per tentare di prevedere la direzione futura di questi flussi – che come evidenziato finiscono con il convergere verso le città più grandi, generando necessità di risorse maggiori rispetto a quanto inizialmente preventivato¹⁴. D'altra parte, un ostacolo a tutto questo è rappresentato dalle frequenti divergenze politiche tra il governo centrale e le amministrazioni locali. In questi casi, il governo centrale non deve far altro che non rivedere i trasferimenti per un periodo di tempo sufficientemente lungo per provocare un ammanco di cassa potenzialmente significativo all'ente locale "ribelle", costringendo per esempio una città eccessivamente liberale a

¹⁴ European Court of Auditors, *The integration of migrants from outside the EU*, Briefing Paper, European Court of Auditors, maggio 2018.

diminuire le risorse destinate a particolari tipi di politiche per l'integrazione. Ciò può causare un continuo *mismatch* tra risorse allocate dal livello centrale e risorse effettivamente spese a livello locale: in un periodo di ristrettezze e *austerity*, questo può avere contraccolpi non indifferenti sulla solidità finanziaria delle amministrazioni locali.

In **Finlandia**, dal 1999 il governo centrale si è dotato di un Piano nazionale per l'integrazione, i cui servizi previsti dal 2010 sono stati estesi a tutti i cittadini stranieri. Ogni quattro anni, il governo stabilisce gli obiettivi d'integrazione per i quattro anni successivi, e la strategia per raggiungerla in accordo con gli enti locali. Il Ministero per gli affari economici e l'occupazione è incaricato di valutare gli aspetti finanziari, allocando le risorse e monitorandone il corretto utilizzo. Ma è anche incaricato di correggere (aumentando o diminuendo) il livello di risorse allocate a ciascun ente locale a seconda delle esigenze che di anno in anno si possono presentare. Un apposito organismo di consultazione e cooperazione riunisce il governo centrale e gli enti locali, permettendo ai rappresentanti di ciascun livello territoriale di negoziare l'accesso a ulteriori risorse in caso di un comprovato ammanco e di una reale necessità di servizi aggiuntivi.¹⁵

In questo contesto si inserisce infine un ulteriore dibattito, che riguarda la capacità degli enti locali in Europa di accedere alle risorse a livello superiore a quello nazionale per coprire gli ulteriori costi incorsi per le politiche d'integrazione. Dal 2003, infatti, l'UE si è dotata di un fondo per finanziare le iniziative nazionali, regionali e locali sul fronte dell'integrazione dei migranti di paesi terzi¹⁶. Le risorse europee sono aumentate nel tempo, e il recente periodo di alti flussi migratori ha spinto gli

¹⁵ P. Saukkonen, "[Interplay and co-operation between national and local levels in integration policy – Case Helsinki, Finland](#)", Città di Helsinki, Working Papers, n. 4, 2017.

¹⁶ Prima con il programma INTI (Integration of Third Country Nationals), poi, nel periodo di programmazione 2007-2013, con lo European Integration Fund (EIF), e infine tra il 2014 e il 2020 con lo Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).

Stati membri a raddoppiare le risorse a disposizione del fondo AMIF, portandole dai 3,3 miliardi di euro inizialmente previsti ai 6,6 miliardi attuali¹⁷. Al momento la programmazione del periodo 2021-2027 prevede un ulteriore aumento a circa 11 miliardi di euro. Tuttavia, oggi agli Stati membri è richiesto di spendere solo il 20% di tali risorse in misure per l'integrazione, un altro 20% in misure "a sostegno di rifugiati e richiedenti asilo", e il resto a discrezione dei governi nazionali.

La programmazione dei fondi europei tende a essere inoltre poco flessibile, e dunque non adatta a situazioni impreviste che richiederebbero non solo la rapida attivazione di maggiori risorse nel più breve tempo possibile, ma anche una loro consapevole ripartizione sul territorio. Per programmare l'allocazione delle risorse, infatti, le autorità nazionali di gestione dei fondi europei (di solito uno o più Dipartimenti afferenti a un Ministero statale) stilano Programmi pluriennali con cui prevedono una ripartizione iniziale delle risorse sul territorio. Nel farlo, la Commissione europea ha più volte rilevato che le autorità locali non vengono coinvolte a sufficienza¹⁸. Per sopperire a tali problemi, nel 2016 in Finlandia la Direzione generale per la migrazione e gli affari interni della Commissione europea (DG HOME) ha organizzato un incontro con tutti i principali attori coinvolti nell'attuazione delle politiche per l'integrazione. Dall'iniziativa è nato un gruppo di coordinamento a livello nazionale dove gli attori interessati (l'autorità nazionale di gestione dei fondi europei, altri Ministeri competenti, le autorità locali e i rappresentanti di associazioni non governative e della società civile) si incontrano a intervalli regolari al fine di allineare le loro azioni e per utilizzare in maniera sinergica i diversi fondi a disposizione.

¹⁷ Parlamento europeo, "EU funds for migration, asylum and integration policies", PE 603.828, aprile 2018.

¹⁸ Commissione europea, "Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background", DG REGIO, gennaio 2018.

Il ruolo dei network transnazionali di città

Considerato il crescente ruolo che le città europee possono giocare nella ridefinizione e reinterpretazione delle politiche per l'integrazione nazionali, non stupisce che nel tempo siano nati e si siano sviluppati dei network europei che raccolgono un certo numero di città europee. Questi network, transazionali nel senso che “saltano” il coordinamento con il governo nazionale per passare direttamente a contatti *city-to-city*, fungono da luogo di incontro per gli amministratori pubblici, permettendo loro di strutturare meglio interazioni che altrimenti resterebbero a un livello troppo informale e di dare continuità ai processi di scambio di conoscenze reciproche.

In questo contesto, un ruolo cruciale lo gioca anche l'Unione Europea. Non disponendo di strumenti finanziari sufficienti che bypassino il livello nazionale per arrivare direttamente agli enti locali, le Istituzioni europee possono tuttavia finanziare iniziative autonome delle città, che facciano leva sulla costituzione o potenziamento di network a livello europeo. È così che, dunque, l'UE può giustificare l'impegno di risorse destinate a forum e processi transnazionali che riguardano le città.

Per esempio, Eurocities è un network di città europee nato tra il 1986 e il 1990 su iniziativa di 6 città europee (Barcellona, Birmingham, Francoforte, Lione, Milano e Rotterdam). Con il tempo, questo network è cresciuto e oggi include più di 140 città europee, oltre ad altre 45 città “partner” da paesi non UE. Eurocities si è anche dotata di una struttura permanente, che permette all'organizzazione di agire sui decisori politici europei a Bruxelles nell'arco di tutto l'anno, e di fare da *trait d'union* tra le occasioni annuali di incontro tra le città. L'obiettivo di Eurocities è quello di agire da “collante” tra le città europee, permettendo lo scambio di buone pratiche e un dialogo con le Istituzioni europee più strutturato e diretto rispetto ai tradizionali canali di informazione e comunicazione mediati dagli stati nazionali.

Dagli stretti rapporti costruiti da Eurocities con le Istituzioni comunitarie è nato nel 2006 “Integrating Cities”: un progetto fondato su una partnership tra Eurocities e la Commissione europea per promuovere l’attuazione a livello locale dei *Common Basic Principles* sull’integrazione a livello locale (v. *supra*, par. 1.1). L’anno successivo al lancio dell’iniziativa, la Dichiarazione di Milano ha formalizzato l’impegno di Commissione europea ed Eurocities a realizzare conferenze periodiche, un dialogo permanente sull’integrazione tra i rappresentanti delle città e la Commissione, e dei progetti di apprendimento reciproco tra città nel campo della governance dell’integrazione.

Accanto a Eurocities, iniziativa partita dal basso, si aggiunge dal 2008 anche Intercultural Cities (ICC), iniziativa *top-down* lanciata dalla Commissione europea e dal Consiglio d’Europa. Il forum mira a mettere in comune l’esperienza di decine di città europee e non europee, allo scopo di promuovere modelli d’integrazione interculturali, raccogliere buone pratiche e selezionare quelle che meglio promuovano la partecipazione attiva della popolazione e il dialogo tra maggioranza e minoranze¹⁹.

Gli obiettivi espliciti di queste e altre reti transnazionali di città sono almeno tre²⁰. Innanzitutto, aderendo al mandato e alla missione specifica di queste iniziative, l’intento è quello di fare convergere in un unico luogo i rappresentanti di molte città europee, così da facilitare la condivisione di esperienze e lo scambio di buone pratiche tra le diverse amministrazioni

¹⁹ Altre iniziative che promuovono l’interazione tra città e lo scambio di buone pratiche su diverse politiche pubbliche includono: il Global Mayoral Summit, un’iniziativa in ambito ONU che riunisce sindaci, società civile e attori internazionali; lo URBACT Network of Arrival Cities, un’iniziativa triennale (2015-2018) che ha promosso lo scambio di buone pratiche sul fronte dell’integrazione tra città le città europee più esposte ai flussi migratori irregolari più recenti; e il Mediterranean City-to-City Migration Project, finanziato dallo EU Trust Fund for Africa e gestito da ICMPD, che coinvolge città europee, nordafricane e mediorientali per incoraggiare il dialogo e lo scambio di buone pratiche.

²⁰ OSCE, “[Local and central government co-ordination on the process of migrant integration: good practices from selected OSCE participating States](#)”, OSCE ODIHR, OSCE Policy Study, Warsaw, novembre 2017.

cittadine la cui visione altrimenti sarebbe spesso limitata al livello nazionale. In questo caso, lo scopo ultimo sarebbe quello di giungere a una maggiore armonizzazione delle politiche e le pratiche locali, selezionando in prospettive quelle che funzionano meglio ed estendendole agli altri contesti cittadini. In secondo luogo, le città che vi partecipano puntano a dimostrare agli interlocutori europei di essere all'avanguardia sulle politiche per l'integrazione, e dunque meritevoli di essere destinatarie di (una maggiore quantità di) fondi europei. In questo senso, i network permettono alle città partecipanti di dimostrare sia il proprio attivismo sul tema dell'integrazione, sia la loro capacità di comunicare a livello europeo e, dunque, la loro rilevanza internazionale. Infine, le città che prendono parte a questi forum puntano a comunicare in maniera più diretta con le Istituzioni comunitarie e, in prospettiva, ad influenzarne il loro potere di *agenda setting*, spingendole a prendere in considerazione certe proposte di *policy* piuttosto che altre.

Un recente studio di Tiziana Caponio mette tuttavia in luce il rischio che questi obiettivi restino solo sullo sfondo, sollevando dubbi sull'effettiva capacità delle reti transnazionali di agire nel senso voluto e immaginato sia dalle Istituzioni europee, sia da parte delle stesse amministrazioni cittadine²¹. Alla luce dei tre obiettivi succitati, Caponio sottolinea come, in primo luogo, i network transnazionali e i loro forum periodici possano essere utilizzati da parte delle stesse città più come vetrine in cui esporre la propria visione del mondo e quanto di buono fatto dalla propria amministrazione, che come luoghi che permettono lo scambio, il confronto e la individuazione delle buone pratiche sulle tante politiche cittadine. Il rischio, insomma, è che a contare sia più quello che si porta *al* forum che quello che si porta a casa *dal* forum. Inoltre non è chiaro come le città possano competere per i fondi europei a disposizione, in un contesto in cui la pianificazione e gestione di questi fondi sono

²¹ T. Caponio, "Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2 agosto 2017.

ancora effettuate a livello del governo nazionale (vedi *supra*, par. 2). Il rischio, in questo caso, è non solo che il forum sia una semplice vetrina, ma che questa sia anche rivolta a interlocutori diversi da quelli per la quale è stata pensata – ovvero non le altre città europee ma i governi nazionali che detengono ancora il controllo sui “cordoni della borsa”. Infine, per quanto riguarda i tentativi di influenzare il processo di produzione di politiche più specificamente europeo, che si tratti delle proposte della Commissione europea o delle discussioni dei co-legislatori (Parlamento europeo e Consiglio dell’Ue), non è chiaro se e come i network transnazionali riescano a raggiungere questi scopi. Al contrario, il passato anche recente insegna che solo raramente questi network riescono a influenzare l’agenda dei decisori politici europei²².

Conclusioni

Le città europee affrontano oggi sfide simili. Le migrazioni crescono quasi ovunque, e quasi ovunque convergono verso i maggiori centri urbani. I bilanci delle amministrazioni comunali e centrali sono stati messi a dura prova da anni di *austerità*. E l’aumento del rischio di povertà e marginalizzazione è cresciuto anche tra i nativi, accentuando il rischio che le politiche per l’integrazione vengano percepite come una sottrazione di risorse che potrebbero essere spese per scopi altrettanto nobili e urgenti.

Allo stesso tempo, grazie alla loro conoscenza della realtà locale, le città europee giocano un ruolo sempre più importante nella formazione, attuazione e interpretazione delle politiche per l’integrazione. Nell’era della governance multilivello i processi di definizione delle politiche stanno diventando sempre

²² Si veda per esempio, sulla tematica del cambiamento climatico, K. Kern e H. Bulkeley, “Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Network”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n. 2, 2009, pp. 309-332.

più complessi e articolati. Crescono il numero di attori coinvolti, il grado di coordinamento necessario tra i diversi livelli e tra le diverse branche delle amministrazioni territoriali, e la quantità di finanziamenti che occorre per mettere in pratica le politiche in maniera organica.

Un tema che attraversa sottotraccia l'intero capitolo è quello della sempre più forte necessità di rafforzare e istituzionalizzare la governance politico-amministrativa delle politiche per l'integrazione. In molti paesi europei mancano ancora delle occasioni di incontro formali, ripetute nel corso dell'anno, mediante le quali le amministrazioni locali possano interloquire con il governo centrale e coordinare in maniera efficace le loro azioni. Sia a livello centrale che locale c'è bisogno di una figura che metta a sistema le tante competenze necessarie per migliorare le prospettive d'integrazione degli stranieri: spesso tale figura è del tutto assente o dispone di poteri insufficienti. Mancano, infine, dati e strumenti per valutare realmente le politiche locali in maniera comparata a livello nazionale, e per mappare periodicamente le buone pratiche messe in atto da governi e amministrazioni locali di altri paesi in Europa.

Le città sono dunque oggi in prima fila nell'elaborazione di modelli virtuosi per governare la crescita delle diversità, ma non devono e non possono essere lasciate sole dai governi nazionali. Solo affrontando con successo la sfida dell'integrazione, le grandi città europee potranno a buon diritto sostenere di avere fatto passi in avanti nello sviluppo socio-economico delle loro comunità.

2. L'immigrazione attraverso la lente della cittadinanza urbana

Dirk Gebhardt

Scopo di questo capitolo è quello di analizzare attraverso la lente della cittadinanza urbana cosa le città facciano e possano fare per favorire l'inclusione dei migranti. La prospettiva della cittadinanza urbana sottolinea il potenziale delle città non solo nel contribuire all'integrazione dei migranti, ma anche nel diventare per loro veri e propri luoghi di appartenenza, diritti e identità – concetti che la maggior parte dei decisori politici locali conosce molto bene, in quanto sono al centro del loro modo di pensare l'integrazione.

In secondo luogo, la cittadinanza urbana sottintende uno sguardo rivolto all'intera popolazione per affrontare le esigenze dei gruppi svantaggiati, come quello degli immigrati, in una prospettiva più ampia. Pensiamo per esempio agli sforzi che le metropoli super-diverse di oggi compiono per soddisfare le esigenze specifiche degli immigrati nell'ambito di politiche che si rivolgono all'intera popolazione (*mainstreaming*).

In terzo luogo, il concetto di cittadinanza ci permette di esaminare più da vicino, e in modo forse più sistematico, l'interazione e le contraddizioni tra le politiche portate avanti dai diversi livelli territoriali di governo (città, province, regioni, ecc.), ognuno dei quali definisce diritti e doveri a modo proprio e applica definizioni diverse di appartenenza. Se analizziamo questa interazione da una prospettiva urbana, possiamo identificare le politiche che pongono ostacoli all'integrazione degli immigrati e scoprire le possibilità già intrinseche nelle politiche locali per affrontare tali ostacoli, o, al contrario, per aggiungerne di nuovi e quindi piegare la cittadinanza in una direzione più inclusiva o escludente.

Una prospettiva di cittadinanza contrasta o arricchisce il concetto pragmatico e spesso vago d'integrazione che domina oggi le discussioni politiche in Europa e che, soprattutto nelle politiche statali, è spesso incentrato prevalentemente sulla necessità di un adattamento culturale da parte degli immigrati. Pur senza cancellare del tutto il concetto di "integrazione", quello di cittadinanza può fornire delle linee guida per le città più ambiziose che si impegnano a cambiare positivamente le cose per gli immigrati in tempi in cui i loro diritti sono messi in discussione a tutti i livelli.

Questo capitolo esplora la prospettiva della cittadinanza urbana in tre fasi. La prima sezione esamina brevemente il rapporto tra cittadinanza urbana e stato e il modo in cui le città mettono in atto politiche per gli immigrati. Nella seconda parte, una serie di esempi di politiche locali illustra le opportunità e la portata concreta delle azioni possibili in termini di promozione della cittadinanza in base alle dimensioni dell'appartenenza, dei diritti e dell'identità. Partendo dal caso della città di Barcellona, la terza sezione esamina poi come queste diverse politiche possano confluire in un approccio globale alla cittadinanza urbana.

Le dimensioni della cittadinanza urbana

In molti paesi europei la comprensione del concetto di cittadinanza, così come quella del concetto d'integrazione, è strettamente legata allo stato. La cittadinanza riguarda la nazione, il passaporto e tutte le leggi che ne regolano l'accesso. Il fatto che negli ultimi tre o quattro secoli lo stato nazione sia stato la forma dominante di organizzazione politica ci fa spesso dimenticare che questo legame non è un dato di fatto, e che la parola "cittadinanza" ha il suo fulcro in "città".

Questa argomentazione storica ed etimologica, tuttavia, non sminuisce il ruolo dello Stato come potere sovrano in generale, né in particolare per quanto riguarda la cittadinanza degli immigrati. Un ruolo fin troppo evidente: basti pensare al modo in cui le istituzioni e le leggi dello stato determinano aspetti

cruciali come la possibilità di attraversare le frontiere, di ottenere permessi di soggiorno, di trovare un lavoro e così via. Le recenti iniziative nazionali per l'integrazione (si pensi al sistema SPRAR in Italia o ai numerosi programmi nazionali d'integrazione avviati in tutta Europa negli ultimi 15 anni) non fanno che confermarlo. Oggi, gli stati centrali potrebbero anche non essere particolarmente disposti a cedere troppo controllo ad altri attori nel settore dell'immigrazione, in quanto regolare chi entra e chi appartiene allo stato è praticamente la ragion d'essere dello Stato stesso. Nel rapporto gerarchico della sovranità statale, le città vengono dopo lo stato e spesso anche dopo le regioni, e devono obbedire e mettere in pratica ciò che viene deciso a livello centrale, all'interno dei margini di manovra a loro concessi "dall'alto".

Ma, come ricordano scienziati politici come Warren Magnusson e Engin Isin, il ruolo delle città come "subordinate" allo stato è solo una parte della loro realtà¹. Le città sono anche entità politiche a sé stante, con i propri principi e i propri cittadini. Mentre il ruolo principale degli stati è quello di mantenere l'ordine esercitando la loro sovranità (cosa che notiamo in particolare in situazioni di crisi o di emergenza), le città obbediscono a una pluralità di principi, per esempio agli interessi economici o ai bisogni di pace e coesione sociale che la società civile mette all'ordine del giorno dell'agenda politica locale. La città non è solo più "reale" e più vicina alla vita quotidiana dei suoi cittadini, ma opera sotto una maggiore pressione da parte di questi stessi e dei problemi sociali che, di volta in volta, si possono presentare.

Di conseguenza possiamo affermare che le città si trovano a giocare un duplice ruolo: sono subordinate allo stato centrale e, allo stesso tempo, sono esposte a pressioni politiche o sociali a volte derivanti dall'esclusione generata dalle scelte politiche

¹ Vedi W. Magnussen, "Seeing like a state, seeing like a city". Documento presentato alla riunione annuale della Canadian Political Science Association, British Columbia University, Vancouver BC, 3 giugno 2008; E.F. Isin, "City. State: Critique of Scalar Thought", *Citizenship Studies*, vol. 11, n. 2, 2007, pp. 211-228.

dello Stato. Questo ruolo ibrido è una sfida, ma può anche regalare alle città la tensione creativa necessaria a rinnovare le proprie politiche e a innescare un cambiamento dal basso.

Mentre in teoria i governi nazionali, in quanto autorità ultima, hanno gli strumenti per dettare l'agenda delle città, la realtà delle decisioni politiche di ogni giorno in materia di immigrazione spesso non è così drammatica. Facendo leva sulle prerogative di autogoverno e sulle competenze acquisite grazie al decentramento, le città possono adeguare in una certa misura le politiche al loro contesto locale. Nei casi più conflittuali, possono persino disobbedire alle politiche statali senza che lo stato le rimetta in riga con la forza. La lotta dell'amministrazione Trump per far sì che le città e gli stati santuario degli Stati Uniti mettessero in atto una legislazione federale contro gli immigrati senza permesso di soggiorno, o la resistenza di alcune città italiane contro le "misure di emergenza" dell'ultimo governo Berlusconi, sono due esempi lampanti. Queste "città ribelli" legittimano la loro disobbedienza grazie al sostegno sociale della propria cittadinanza e delle organizzazioni locali della società civile, ma anche facendo riferimento a quadri giuridici e istituzionali che di fatto trascendono lo stato, come la legislazione internazionale sui diritti umani o le istituzioni sovranazionali.

È importante sottolineare che il fatto che le città, in quanto più vicine alla popolazione e ai problemi che le politiche di esclusione causano all'intera comunità, spesso sentono la necessità di orientare la cittadinanza verso una direzione più inclusiva. Ma, come vedremo nella sezione seguente, questo non è scontato, e molti consigli comunali decidono di risolvere i problemi legati all'esclusione semplicemente seguendo le linee dettate dallo stato, o addirittura aggravando l'esclusione. Ma lo fanno al prezzo di compromettere la coesione sociale.

Esempi pratici di cittadinanza urbana

Nel prendere in esame il modo in cui le città possono dare forma alla cittadinanza per gli immigrati, è opportuno analizzare il concetto di cittadinanza attraverso tre dimensioni separate ma

interdipendenti: l'appartenenza, i diritti e l'identità (Bosniak 2003; Varsanyi 2006; Joppke 2007; Kostakopoulous 2008; Chauvin e Garcés-Mascreñas 2012). Queste dimensioni sono interconnesse e si rafforzano a vicenda: essere membri di una città è inutile se ciò non dà accesso a determinati diritti, e l'identità è soprattutto una conseguenza delle prime due dimensioni. Pur riconoscendo che il campo d'azione delle città è in parte determinato dalle politiche di cittadinanza degli stati e delle regioni, la sezione che segue è incentrata sulla dimostrazione di ciò che le città possono fare e fanno per regolamentare l'accesso degli immigrati allo status, ai diritti e all'identità.

Appartenenza: domicilio, territorialità
e il legame con lo status

A differenza degli stati, i consigli comunali non controllano né possono controllare l'accesso delle persone alla loro giurisdizione. Riconoscere tutti coloro che abitano la città come membri (*ius domicili*) è pratica comune per la maggior parte dei decisori politici locali. Questo tipo di appartenenza non dipende da quella allo stato, com'è evidente se si considera il modo in cui l'accesso a determinati servizi locali, come l'assistenza all'infanzia, viene concesso ai cittadini stranieri che vivono in città, ma non a quelli che ne vivono al di fuori². Ma in che misura questa indipendenza si riflette nei servizi e nei settori politici?

L'appartenenza basata sul domicilio trova la sua espressione materiale nei registri della popolazione locale o, nelle sue forme più radicali, nella pratica di molte città degli Stati Uniti di rilasciare documenti di identità locali per dare agli immigrati privi di documenti nazionali la possibilità di identificarsi quando aprono un conto bancario o presentano una denuncia alla polizia locale³. Mentre tali politiche sottolineano chiaramente l'indipendenza della città dallo stato, altre mostrano una

² R. Bauböck, "Reinventing Urban Citizenship", *Citizenship Studies*, vol. 7, n. 2, 2003, pp. 139-160.

³ M. Varsanyi, "Interrogating 'Urban Citizenship' vis-à-vis Undocumented Migration", *Citizenship Studies*, vol. 10, n. 2, 2006, pp. 229-249.

comprensione dell'appartenenza alla città che discende direttamente dall'appartenenza allo stato, come per esempio quando, nel 2008, la registrazione degli immigrati è stata negata dai sindacati di alcune città italiane sulla base del pacchetto di sicurezza del governo Berlusconi⁴.

Oltre al domicilio, un secondo (anche se più debole) principio di appartenenza è la territorialità, ovvero il riconoscimento dell'appartenenza attraverso la presenza. Questo principio riguarda il riconoscimento dei gruppi vulnerabili la cui presenza in città è precaria, spesso come conseguenza di un'interpretazione restrittiva del loro status da parte della legislazione nazionale. Ne sono un esempio i migranti dell'UE con scarse risorse o coloro a cui è stata rifiutata la richiesta d'asilo (diniegati), che vivono in un vuoto legislativo, sono privi di risorse e di diritti e, per sopravvivere, devono fare affidamento su alloggi e lavoro informali. Questo principio spesso non viene riconosciuto, anche se dal punto di vista della cittadinanza liberale centrata sullo stato il principio di territorialità implicherebbe che i diritti fondamentali debbano essere garantiti a tutte le persone che sono presenti su un dato territorio, indipendentemente dal loro status⁵. Alcune città sono più avanti di altre nel riconoscere i gruppi vulnerabili come membri *de facto* anche quando le istituzioni statali sono contrarie. Un tale approccio è spesso guidato da preoccupazioni relative alla sicurezza pubblica e alla coesione sociale e consiste in misure che seguono una logica emergenziale attraverso un riconoscimento temporaneo e parziale. La città di **Utrecht**, per esempio, fornisce rifugio e consulenza ai richiedenti asilo diniegati, che sarebbero altrimenti trascurati dalle politiche statali⁶. Anche **Berlino** e **Gand** forniscono assistenza

⁴ Vedi M. Ambrosini, "'We are against a multi-ethnic society': policies of exclusion at the urban level in Italy", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, n. 1, 2013, pp. 136-155.

⁵ L. Bosniak, "Being Here: Ethical Territoriality and the Rights of Immigrants", *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, n. 2, 2007, pp. 389-410.

⁶ Gemeente Utrecht, *Human Rights in Utrecht: How Does Utrecht Give Effect to International Human Rights Treaties? An Urban Quest for Social Justice*, 2011.

sociale di base agli immigrati vulnerabili provenienti in numero relativamente elevato da Bulgaria, Romania e Slovacchia e che non hanno accesso a un alloggio o a un lavoro regolare. Ma ci sono anche molti esempi di città che ignorano la situazione dei nuovi arrivati più vulnerabili sul loro territorio, sperando che si trasferiscano altrove, o che descrivono la presenza della popolazione immigrata vulnerabile (e non le condizioni in cui vive) come un'emergenza per la comunità locale, facendo di tutto per costringere gli immigrati a lasciare la città, privandoli per prima cosa di mezzi di sostentamento⁷.

Diritti: dare sostanza all'appartenenza locale

Se è vero che il riconoscimento dell'appartenenza a una città è importante, è anche vero che questa importanza dipende dai diritti sociali, politici e culturali a cui dà accesso. Mentre formalmente è lo stato a concedere e regolare molti di questi diritti, per esempio attraverso i trattati internazionali sui diritti umani, la posizione della città come "ultima istanza" di governo e la sua vicinanza ai fenomeni di esclusione le dà un ruolo speciale di monitoraggio e salvaguardia dell'accesso a questi diritti. A seconda delle competenze, i consigli comunali hanno diversi gradi di controllo e strumenti a loro disposizione per svolgere questo ruolo.

Prima di tutto, nelle aree sotto il controllo diretto delle città, che di solito comprendono servizi quali l'assistenza all'infanzia, l'istruzione degli adulti, l'assistenza sociale di base, le strutture culturali o l'orientamento ai nuovi arrivati, le città possono di solito definire da sole i criteri di accesso. L'ampiezza di questo campo di applicazione è osservabile nelle diverse reazioni delle

⁷ Vedi M. Varsanyi, "Immigration Policing Through the Backdoor: City Ordinances, the 'Right to the City', and the Exclusion of Undocumented Day Laborers", *Urban Geography*, vol. 29, n. 1, 2008, pp. 29-52. Sul modo in cui le città europee controllano i cittadini dell'UE vedi per esempio V. Barker, "Nordic vagabonds: The Roma and the logic of benevolent violence in the Swedish welfare state", *European Journal of Criminology*, vol. 14, n. 1, 2017, pp. 120-139. Un caso correlato ma diverso sono i campi nomadi in alcune città italiane.

città italiane ai nuovi poteri conferiti loro dal succitato “pacchetto sicurezza” del 2008. Mentre alcune realtà condizionarono l'accesso all'assistenza all'infanzia a uno status di residenza regolare, altre mantennero il servizio su una base di residenza locale⁸.

In secondo luogo, i diritti sociali ed educativi fondamentali, come i servizi per l'impiego, l'alloggio e l'istruzione scolastica, sono spesso co-regolamentati da città e governi regionali o nazionali. Ovviamente questi servizi non si rivolgono solo agli immigrati, ma la loro qualità generale e la loro capacità di compensare gli svantaggi – per esempio quelli legati al fatto di essere immigrati e di avere deficit linguistici – sono cruciali. Ciò significa che un numero sufficiente di alloggi a prezzi accessibili, un sistema di istruzione che sappia compensare le disuguaglianze o servizi di collocamento funzionanti e personalizzati sono condizioni preliminari per dare sufficienti opportunità agli immigrati, mentre la loro assenza grava pesantemente su qualsiasi tentativo di promuovere l'uguaglianza. Le città impegnate a favore delle pari opportunità possono aumentare la capacità dei servizi generali per compensare gli svantaggi dei migranti attraverso iniziative e programmi locali specifici o coordinando l'offerta di servizi spesso eterogenea e complicata fornita da varie istituzioni e livelli di governo. La città di **Norimberga** è un esempio di autorità locale che ha creato un “punto di contatto centrale per la migrazione” (ZAM) per aiutare gli immigrati a orientarsi attraverso la complicata offerta di corsi di lingua proposti da una miriade di fornitori diversi per trovare quello che meglio si adatta ai loro diritti, doveri e bisogni. A questo scopo, la città ha stretto una partnership con i fornitori di corsi di lingua locali, l'ufficio federale per l'occupazione e l'agenzia statale per l'immigrazione. Impegnarsi a coordinare anche attori che operano a livello nazionale è un compito difficile, ma che può fare una grande differenza per i cittadini.

In terzo luogo, vi sono poi settori su cui le città non hanno alcuna competenza, ma che sono comunque cruciali per i

⁸ M. Ambrosini (2013).

diritti dei loro cittadini, come il diritto di cittadinanza e l'accesso all'assistenza sanitaria. In questi casi, le città possono difendere i diritti dei loro cittadini fornendo consulenza legale, informazioni e altri tipi di supporto per costruire ponti verso le altre istituzioni. Tali "ponti" sono particolarmente importanti quando l'accesso ai diritti è complicato e burocratico, come avviene di solito in settori quali il riconoscimento delle competenze.

Diverse città italiane, per esempio, hanno promosso una campagna insieme alle organizzazioni della società civile denominata "Una finestra sui tuoi diritti", per informare i figli neo-diciottenni degli immigrati della possibilità di presentare domanda per la cittadinanza italiana entro il compimento del diciannovesimo anno di età. Questo impegno esprime l'interesse nel garantire che tutti i cittadini godano al massimo delle opportunità offerte, cosa di cui altre città potrebbero non preoccuparsi.

Le città non hanno invece voce in capitolo circa i diritti politici che, in quanto potenziali motori di cambiamento, sono particolarmente importanti. Mentre l'esclusione per legge dei residenti stranieri dalla partecipazione politica formale (diritto di votare o di essere eletti) priva molti immigrati di uno strumento chiave per prendere in mano il proprio futuro, i diritti di partecipazione sono comunque migliori a livello locale che a livello nazionale⁹. Per esempio, mentre solo due Stati membri dell'UE concedono, in determinate circostanze, il diritto di voto alle elezioni nazionali ai residenti con nazionalità di paesi non comunitari, 15 Stati membri gli concedono il diritto di voto a livello locale e i cittadini dell'UE possono votare alle elezioni comunali ovunque si trovino¹⁰. Tuttavia, in alcuni dei maggiori paesi europei di immigrazione (come Germania, Francia e Italia, e – per la maggior parte delle nazionalità – in Spagna), i residenti non comunitari non godono ancora del diritto di voto a livello

⁹ L. Pedroza, "The Democratic Potential of Enfranchising Resident Migrants", *International Migration*, vol. 53, n. 3, 2015, pp. 22-35.

¹⁰ K. Groenendijk, "Local voting rights for non-nationals in Europe: what we know and what we need to learn", Washington, Migration Policy Institute, 2008.

locale e la piena cittadinanza è concessa solo dopo un periodo relativamente lungo di residenza. Inoltre, anche laddove è concesso il diritto di voto a livello locale, la partecipazione effettiva degli immigrati è spesso da quattro a cinque volte inferiore all'affluenza del resto della popolazione, in particolare in quei paesi in cui devono registrarsi separatamente per poter votare¹¹.

In questa situazione, aprire la strada a maggiori diritti politici può consistere nella progettazione di campagne per la registrazione e la partecipazione elettorale rivolte alla popolazione immigrata, come è accaduto a **Dublino**. Le città possono anche ricorrere a organi consultivi per gli immigrati per affrontare il problema dell'assenza o dello scarso riconoscimento di tali diritti formali. Anche se questi enti non hanno gli stessi poteri del governo locale, in alcuni casi riescono a esercitare pressioni sui governi cittadini attraverso richieste e dichiarazioni formali. La loro impostazione e il loro ruolo riflettono la serietà dell'interesse della città alla partecipazione politica (o, al contrario, al clientelismo e alle politiche simboliche)¹².

Un quarto settore in cui le città hanno la possibilità di fare la differenza per i loro cittadini è quello dei diritti umani e civili, che spesso non sono affrontati in modo adeguato ad alcun livello di governo. Alcune città rimangono passive o si nascondono dietro lo stato che ha riconosciuto questi standard nei trattati internazionali o nella Costituzione, mentre altre sono più proattive nel farne una direttrice per le loro politiche. Ciò può significare

¹¹ Commissione europea, Relazione sull'applicazione della direttiva 94/80/CE relativa al diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, COM 2012, 99. Secondo la banca dati sulla cittadinanza EUDO (Condizioni per i diritti elettorali), in BE, HR, CY, EE, FR, EL, HU, IT, LU, MA, PO, PL, SI, ES, UK e in parti di AT e DE sono in vigore norme di registrazione specifiche, <http://eudo-citizenship.eu/electoral-rights/conditions-for-electoral-rights-2015>

¹² M. Martiniello, *The limits of consultative politics for immigrants and ethnic immigrant minorities. Political and social participation of immigrants through consultative bodies*, Strasburg, Council of Europe Publishing, 1999, pp. 77-89; S. Guentner e R. Stanton, "Urban citizenship through democratic variety – reflections on the local political participation of migrants in European cities", *Open Citizenship*, vol. 4, n. 2, 2013.

monitorare le discriminazioni, combatterle e sensibilizzare la popolazione, adempiere agli obblighi internazionali in materia di accesso universale all'assistenza sanitaria e all'istruzione, o imporre il rispetto degli standard dignitosi di lavoro sul territorio.

Un esempio di questo tipo di politica è l'impegno di **Monaco di Baviera** a fornire servizi medici di base a tutti i cittadini. Nel contesto tedesco ciò ha comportato l'istituzione di un servizio sanitario locale specifico per gli immigrati che non hanno accesso ai servizi sanitari tradizionali e il suggerimento agli operatori sanitari locali di ignorare le istruzioni del governo tedesco sul denunciare gli immigrati in situazione irregolare¹³.

Identità: promuovere il senso di appartenenza e inclusione

A causa della loro storia e dell'attuale composizione della popolazione, le città tendono a essere meno ambigue degli stati sul fatto che il loro *demos*, ovvero il gruppo di persone che ne fa parte, non è questione di etnia e origine comuni, ma di valori, diritti civili o interessi economici condivisi. Un'altra differenza è che, a causa delle loro dimensioni, le città sono comunità meno "immaginate" degli stati e più basate sulle reali interazioni quotidiane tra i loro membri.

Uno degli effetti di queste differenze è una maggiore identificazione degli immigrati e delle minoranze con la loro città di residenza rispetto allo Stato in cui vivono (vedi tabella 1). Questa tendenza a una maggiore identificazione con il livello locale è inesistente o meno pronunciata nella popolazione generale. Per quanto poco precisi possano essere questi dati, cionondimeno illustrano il potenziale delle città nel promuovere un senso di appartenenza in tempi in cui la politica di molti stati fa il contrario, stigmatizzando certi gruppi di immigrati, o richiedendo un maggiore allineamento culturale nei test di cittadinanza e integrazione.

¹³ Stadt München, "'Wir haben Sie nicht vergessen ...' 10 Jahre Umgang mit Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in der Landeshauptstadt München. Das Münchner Modell", 2010.

TAB. 1 - GRADO DI IDENTIFICAZIONE DEI RESIDENTI APPARTENENTI
A UNA MINORANZA CON LA LORO CITTÀ E IL LORO STATO

Città	Gruppo	Identificazione forte con		Fonte
		Città	Nazione	
Francoforte	Residenti con background migratorio	80%	36%	Halisch 2008, 209.*
	Giovani adulti di origine:			
Amsterdam	surinamense	74%	61%	van der Welle 2011, 135 and 141**
	turca	82%	72%	
	marocchina	82%	69%	
Barcellona		76%	68%	
Madrid		90%	88%	
Amsterdam	Seconde generazioni di origine marocchina	69%	42%	TIES-Survey according to Crul et al. 2010, 313.***
Rotterdam		74%	44%	
Anversa		64%	50%	
Bruxelles		58%	48%	
Berlino		72%	40%	
Amburgo		66%	52%	
Anversa	Residenti musulmani di un quartiere di ciascuna città	88%	75%	Open Society Foundations (2010), At Home in Europe Survey, city reports. **** hiip://osf.to/1MRajRh
Copenhagen		81%	73%	
Amsterdam		84%	79%	
Rotterdam		74%	66%	
Le categorie utilizzate nei sondaggi sono:				
* sentimento forte o molto forte di appartenenza;				
** sentimento di connessione ("verbonden");				
*** forte sentimento di appartenenza (valori stimati dal grafico);				
**** sentimento forte o abbastanza forte di appartenenza.				

Al di là dei vantaggi storici, politici e sociologici delle città in termini di promozione del senso di appartenenza, l'identificazione è il risultato di cose molto pratiche: le opportunità e i diritti che la città offre, attraverso tutte le dimensioni politiche già citate. A rafforzare questa "base materiale" dell'identità, c'è una dimensione simbolica – solitamente correlata – dei discorsi politici e degli atteggiamenti delle politiche e delle istituzioni locali, che tracciano i confini tra chi appartiene e chi non appartiene e indicano se si è accolti o meno in città.

Gli sforzi di comunicazione e le campagne che mettono in evidenza la base civica e la diversità culturale della politica urbana (si vedano per esempio le campagne "Discriminatie - Amsterdam is er klaar mee", Amsterdam è stufa di discriminazioni o "One City One People" a Dublino) possono rafforzare il senso di appartenenza. Ma devono ovviamente corrispondere a realtà per essere credibili e rispecchiarsi nel modo in cui i servizi cittadini, le associazioni locali, le istituzioni culturali, i media, le imprese o le festività locali rappresentano l'intera popolazione e si basano sui valori che le campagne veicolano.

Nella direzione opposta, ci sono leader e istituzioni che promuovono una comprensione della popolazione locale che si limita ad adeguarsi al modo in cui lo stato costruisce l'identità nazionale e/o che perseguono una visione escludente, etnica e nazionalistica. Le misure di sviluppo dei quartieri possono per esempio mirare a ridimensionarne il carattere multi-etnico, come dimostrano gli esempi di **Napoli**¹⁴ o **Marsiglia**¹⁵. Altri strumenti per escludere simbolicamente (alcuni) immigrati dalla politica urbana sono le norme sull'uso dello spazio pubblico da parte degli immigrati, per esempio utilizzando la regolamentazione zonale per vietare le attività economiche tipiche degli

¹⁴ N. Dines, "Urban renewal, immigration, and contested claims to public space: The case of Piazza Garibaldi in Naples", *GeoJournal*, vol. 58, n. 2, 2002, pp. 177-188.

¹⁵ M. Peraldi, "La Métropole déchue (Belsunce breakdown)", in A. Donzel (a cura di), *Métropolisation et citoyenneté dans la région marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001, pp. 37-59.

immigrati in determinate aree¹⁶, applicando standard di pianificazione particolarmente elevati per le moschee¹⁷, vietando gli sport di squadra per impedire ai gruppi di giocare a cricket, come a Brescia, o obbligando i non cristiani a tenere le distanze dalle chiese cattoliche, come ha fatto un'oscura ordinanza nella città italiana di **Rovato**¹⁸. Molte di queste misure hanno effetti più simbolici che pratici, ma possono essere molto efficaci nel minare la lealtà e il senso di appartenenza degli immigrati.

Ricomporre il puzzle: il caso di Barcellona

Mentre la sezione precedente ha esplorato le diverse leve attraverso cui le città possono influenzare lo status, i diritti e l'identità degli immigrati attraverso una serie di esempi singoli, questa sezione esamina in dettaglio come questi diversi elementi si fondano nel caso di **Barcellona**. Anche se le politiche della città non fanno che scarsi riferimenti diretti al concetto di cittadinanza urbana, ne illustrano molto bene l'approccio e l'ambizione.

Barcellona ha circa 1,6 milioni di abitanti. Negli ultimi due decenni la città è stata meta di importanti flussi migratori internazionali. All'inizio degli anni Duemila, in particolare, la popolazione non spagnola ha registrato un aumento annuo del 30-50%, una percentuale eguagliata da poche altre città europee. E attualmente, come in altre città europee, i rifugiati rappresentano una fetta importante dei nuovi arrivati. Molti di questi non dispongono inizialmente di un permesso di soggiorno. A oggi, circa il 17% della popolazione ha una nazionalità diversa da quella spagnola. Le regioni d'origine più rappresentate sono, in una suddivisione quasi uniforme, l'Europa, l'America Latina e l'Asia.

Nello stato spagnolo, fortemente decentrato, competenze significative in materia di politiche sociali, istruzione,

¹⁶ M. Varsanyi (2008).

¹⁷ J. Cesari, "Mosque conflicts in European cities: Introduction", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 6, 2005, pp. 1015-1024.

¹⁸ M. Ambrosini (2013).

occupazione, alloggi o integrazione degli immigrati sono devolute al livello regionale delle comunità autonome e alle città. Questo sistema a tre livelli implica che, sebbene Barcellona abbia voce in capitolo in molti settori politici, spesso si ritrovi ad agire in modo subordinato non solo rispetto allo stato spagnolo, ma anche al governo catalano.

A partire dalla fine degli anni Novanta, tutti i comuni di Barcellona hanno dimostrato impegno nell'inclusione degli immigrati. Nonostante i cambiamenti politici che hanno visto tre diversi partiti governare la città dall'inizio della crisi economica¹⁹ non c'è stato alcun cambiamento importante nel modello di politica generale, e nessuna politicizzazione rilevante dell'immigrazione. In questo quadro di relativa continuità, l'attuale governo guidato dalla coalizione di cittadini "Barcelona en Comú" non ha fatto altro che rafforzare l'impegno delle amministrazioni precedenti a favore dell'inclusione sociale e dell'integrazione degli immigrati. Le organizzazioni della società civile svolgono tradizionalmente un ruolo importante a livello locale e spingono i comuni a portare avanti politiche partecipative e inclusive. E, nell'attuale legislatura, svolgono un ruolo ancora più importante, in quanto alcuni dei loro rappresentanti fanno parte della piattaforma di governo. Una delle nuove parole d'ordine introdotte dall'attuale governo è "municipalismo", a sottolineare gli sforzi per fare pieno uso dell'autonomia locale ed estenderla per dare una risposta ai problemi dei cittadini²⁰.

Consolidare e dare sostanza all'appartenenza locale

Nel gettare le basi delle sue politiche di inclusione degli immigrati, fin dall'inizio la città di Barcellona si è posta l'obiettivo di garantire la parità di diritti per tutti i suoi abitanti. La prima strategia relativa all'immigrazione, il "plan intercultural"

¹⁹ I governi di centrosinistra guidati dal Partito socialista catalano hanno governato fino al 2011, quando il partito di centrodestra *Convergència i Unió* ha assunto il potere. Dal 2015 è al potere la piattaforma cittadina di sinistra di Barcellona en Comú.

²⁰ Si vedano le pagine web di Barcellona en Comú dedicate a questo argomento: <https://barcelonaencomu.cat/ca/tags/municipalisme>

(Ajuntament de Barcelona, 1997), aveva già formulato l'obiettivo di garantire pari diritti a tutti, attraverso il riconoscimento della diversità culturale e l'idea di promuovere l'interazione interculturale. Tre piani d'azione e un piano interculturale, attualmente in fase di revisione, hanno successivamente concretizzato questi tre pilastri della filosofia della città²¹.

Il quadro giuridico nazionale, in particolare l'anagrafe municipale (*padrón*), fornisce una base importante per dare forza alla residenza come base dell'appartenenza alla città. Secondo la legislazione nazionale, infatti, l'iscrizione al *padrón* non è vincolata al permesso di soggiorno, ma al fatto di vivere in città. In tutta la Spagna, l'iscrizione all'anagrafe municipale dà accesso non solo ai servizi locali ma, come specificato nella legge sull'immigrazione, anche all'istruzione. L'effetto potenziale di questo strumento giuridico è sfruttato appieno dalla città. In primo luogo permette di garantire che tutti coloro che vivono effettivamente in città, comprese quelle che vivono in sistemazioni informali o in strada, siano incoraggiate a registrarsi. In secondo luogo, fa sì che le istituzioni locali accettino l'iscrizione al *padrón* (e non il permesso di soggiorno) come criterio di accesso ai servizi. L'attuale amministrazione comunale ha intensificato gli sforzi in questo settore e ha chiesto ai servizi locali per l'impiego di garantire che le loro sessioni di formazione, ove possibile, siano accessibili sulla base dell'iscrizione al registro. Tutto questo significa che le persone che, in altri contesti, verrebbero considerate senza documenti o senza status legale, abbiano invece uno status locale. Questa filosofia va oltre il registro locale. Per esempio, la metà degli utenti del servizio di accoglienza per nuovi arrivati di Barcellona, il Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIE), si trova in una situazione irregolare e, contrariamente al programma catalano di accoglienza per nuovi arrivati, i corsi di lingua sono accessibili

²¹ Ajuntament de Barcelona (2012). BCN Pla d'Immigració, (2010). Pla Barcelona Interculturalitat; (2008). Pla municipal d'immigració 2008-11; (2002). Pla of a residence based urban citizenship through the *padrón* is not a local, but a national policy. But municipal d'immigració; and (1997). Pla Intercultural.

anche a coloro che non hanno un permesso di soggiorno.

Le politiche della città nei confronti dei senzatetto che vivono di espedienti in hangar industriali occupati possono servire da esempio di come viene applicato il principio di territorialità. Grazie a un piano specifico, frutto delle pressioni dei gruppi della società civile, la città si sforza di sottrarre questo gruppo di persone – che in genere provengono da paesi africani e spesso non hanno un permesso di soggiorno – all'economia informale e di trovargli un alloggio formale.

Nonostante questi sforzi, Barcellona non può ignorare l'impatto della legislazione sull'appartenenza nazionale: se lo stato concede o meno agli immigrati i permessi di soggiorno e di lavoro, ciò incide in modo cruciale sulla loro situazione personale e sulle loro opportunità di vita. Nell'affrontare questa sfida, la città cerca di utilizzare molte piccole leve per evitare situazioni di esclusione dovute a uno status irregolare ogni volta che sia possibile, sostenendo che "un pieno status giuridico, in altre parole, la piena cittadinanza, deve essere il punto di partenza per l'integrazione legale"²². Queste "piccole leve" sono state raccolte in un'iniziativa ufficiale del governo locale per "favorire l'accesso alla regolarizzazione ed evitare che le persone ricadano nell'irregolarità"²³. Comprende sostegno legale, iniziative e servizi per costruire percorsi di uscita dall'irregolarità, per esempio attraverso il rilascio di un documento tramite il quale il consiglio comunale dà atto degli sforzi d'integrazione e dei legami locali dei cittadini con uno status irregolare, nel tentativo d'influenzare le decisioni prese dalle agenzie nazionali sullo status degli stessi.

²² Ajuntament de Barcelona 2017, Government measure for encouraging access to regularisation and preventing regularisations from lapsing, p. 19.

²³ La prima frase "Questa misura governativa mira a potenziare e migliorare i processi di accoglienza e inclusione degli immigrati irregolari a Barcellona" già dimostra quanto l'irregolarità non sia considerata di per sé un ostacolo all'appartenenza alla città, ma piuttosto un ostacolo all'esercizio dei diritti. (Ajuntament de Barcelona 2017).

L'importanza dei servizi di base per un'integrazione strutturale

Una delle maggiori sfide di Barcellona riguarda l'ambizione di garantire pari diritti a tutti i cittadini attraverso i servizi tradizionali che sono nelle mani di tutti i dipartimenti della città e degli altri livelli di governo. Le politiche cittadine muovono dal principio di aiutare gli immigrati, ove possibile, attraverso servizi tradizionali in grado di compensare le loro particolari situazioni e svantaggi. Ma per raggiungere questo obiettivo, la città ha bisogno di fare in modo che tutti i dipartimenti cittadini e i livelli superiori di governo condividano la sua stessa filosofia d'integrazione. I due esempi che seguono, relativi all'istruzione e al lavoro, illustrano le sfide specifiche in questo campo.

A Barcellona il sistema educativo è gestito congiuntamente alla Catalogna e oggi si contraddistingue per la mancanza di volontà politica nell'investire nella sua capacità di sostenere chi si trova in una situazione di svantaggio. In particolare, il panorama educativo locale è caratterizzato da una polarizzazione tra scuole pubbliche e scuole gestite da fornitori privati. La maggior parte degli immigrati iscrive i propri figli alle scuole pubbliche, rafforzando in tal modo una segregazione sociale basata sull'appartenenza etnica. Affrontare questa segregazione e gli svantaggi specifici legati alla discriminazione non è stata finora una priorità per l'ente locale e regionale responsabile delle scuole di Barcellona, e il dipartimento per la diversità e l'immigrazione della città ha solo un mandato e risorse limitate per affrontare questo problema in modo sistematico. Può soltanto contare su iniziative più piccole, come i programmi per i mediatori interculturali, la formazione degli insegnanti e i programmi di tutoraggio, che non possono sanare le carenze sistematiche nel campo dell'istruzione.

Nel campo delle politiche per l'occupazione la situazione è simile, in quanto i centri locali per l'impiego non si occupano delle esigenze specifiche degli immigrati, anche se questi ultimi sono stati colpiti dalla crisi economica molto più duramente

della media della popolazione²⁴. In questo caso, però, da quando l'ultimo governo è entrato in carica nel 2015, i centri per l'impiego locali hanno cambiato strategia. Sono aumentate le offerte di formazione rivolte a profili che corrispondono a quelli degli immigrati, e sono stati rimossi gli ostacoli alla partecipazione di chi ha uno status irregolare²⁵. Detto questo, tuttavia, il sostegno all'occupazione è in generale ancora principalmente nelle mani del governo catalano, che non mostra la stessa ambizione di affrontare le esigenze occupazionali degli immigrati e di altri gruppi vulnerabili.

Questi due esempi sull'istruzione e l'occupazione illustrano la sfida di allineare i grandi servizi tradizionali a un approccio di cittadinanza urbana che, mirando a creare pari opportunità, cerchi di compensare gli svantaggi specifici degli immigrati. Problemi analoghi si riscontrano nelle politiche abitative e in quelle che riguardano l'assistenza sanitaria: entrambi spesso sfuggono al controllo immediato dei servizi comunali che si occupano dell'integrazione degli immigrati e hanno bisogno del sostegno di altri attori all'interno o all'esterno del consiglio comunale. Inoltre, al di là della questione dell'integrazione degli immigrati, l'inclusività e la ricettività di questi servizi di interesse generale sono cruciali per garantire pari opportunità. Senza scuole, servizi sanitari e centri per l'impiego dotati di personale qualificato e senza alloggi a prezzi accessibili, sarà difficile progredire nel campo dell'integrazione.

²⁴ Per esempio, nel 2013 gli immigrati hanno rappresentato l'11,6% dei circa 20.000 che hanno ricevuto una formazione professionale, pari a circa la metà della loro rappresentanza nella popolazione attiva, e ancor meno per quanto riguarda la popolazione disoccupata. *Immigració, formació i inserció laboral*. (Ajuntament de Barcelona. 2014. Dades sociodemogràfiques, marc formatiu i alguns recursos de la ciutat de Barcelona. Jornada Immigració, Formació i Inserció laboral Barcelona, 11 de juliol de 2014).

²⁵ Ajuntament de Barcelona (2017).

Diritti politici e partecipazione come vettori di cambiamento

Per quanto riguarda la concessione dei diritti politici agli immigrati, Barcellona, come le città di tutto il mondo, non può prescindere dalla legislazione nazionale. La Spagna concede il diritto di voto alle elezioni amministrative solo a un gruppo selezionato di cittadini stranieri, ovvero ai cittadini dell'UE e di paesi (prevalentemente latinoamericani) con i quali la Spagna ha concluso accordi di reciprocità. Ciò significa che alcuni dei principali gruppi di stranieri a Barcellona (pakistani, cinesi e marocchini) sono esclusi dalla partecipazione politica attiva. Inoltre, gli appartenenti a questi stessi gruppi possono accedere alla cittadinanza solo dopo 10 anni di residenza, mentre i cittadini latinoamericani beneficiano di una procedura accelerata di naturalizzazione già dopo due anni. Oltre a queste restrizioni legali, solo un terzo circa dei cittadini che posso partecipare alle elezioni locali si registrano nelle liste elettorali²⁶.

In questa situazione, per compensare la mancanza di partecipazione, nel 1997 Barcellona ha istituito un consiglio per la partecipazione delle organizzazioni di immigrati alle politiche che li riguardano. Sebbene le organizzazioni di immigrati che partecipano al consiglio non ritengano che ciò consenta loro di operare in condizioni di parità con il comune, questo è tuttavia considerato un luogo utile per la creazione di reti tra organizzazioni di immigrati e per fare la differenza in materia di diritti dei migranti, per esempio per quanto riguarda l'accelerazione delle procedure amministrative. La città si impegna anche a promuovere la partecipazione di coloro che hanno diritto di

²⁶ Secondo i dati del 2015 (Ajuntament de Barcelona. 2015. Informe sobre les Eleccions Locals. 24 maig 2015. Dades provisionals) circa 20.000 elettori di nazionalità straniera sono iscritti nelle liste elettorali. La popolazione effettivamente ammissibile che potrebbe partecipare può essere stimata ad almeno 60.000 persone. Il calcolo si basa su 94.000 persone iscritte nel registro della popolazione nel 2014 che hanno nazionalità che godono del diritto di voto alle elezioni locali spagnole, di cui i minori e le persone con un periodo di residenza insufficiente devono essere sottratti.

voto organizzando campagne di informazione quando è il momento di registrarsi – sforzi che saranno moltiplicati per le prossime elezioni comunali del 2019.

Promuovere un'identità civica comune

Come accennato in precedenza, l'identificazione e il senso degli immigrati verso la città è in larga misura il risultato di come vengono percepiti e trattati. Oltre ad adottare politiche inclusive, comunicare i principi alla base di tali politiche può rafforzare questo legame – per esempio spiegando che le persone possono appartenere alla città indipendentemente da dove provengono e da quale sia il loro status. A questo proposito, le politiche più proattive a Barcellona hanno a che fare col superamento degli attuali pregiudizi anti-immigrati della società attraverso la rete cittadina anti-dicerie²⁷. La città cerca anche di affrontare gli stereotipi semplicemente rendendo visibile la diversità, per esempio sostenendo la celebrazione di festività come il Ramadan o la processione di Sikh Baisakhi, organizzando tour cittadini di diversi gruppi di immigrati insieme alle loro organizzazioni, o promuovendo lo sport e la letteratura dei loro paesi di origine attraverso le istituzioni pubbliche locali²⁸.

Allo stesso tempo, la città si impegna a evitare di “etichettare e categorizzare”²⁹, preferendo invece identificare e promuovere comunanze interculturali, intersezioni e ibridazioni, e trattare con gli individui anziché con le “comunità”.

Più pragmaticamente, le politiche d'interazione mirano a fornire incentivi per avvicinare i diversi gruppi socioculturali, costruendo una cultura comune basata su esperienze condivise in tutti gli ambiti di vita. Così, in alcuni quartieri, gli assistenti sociali incoraggiano le imprese pakistane e cinesi a iscriversi alle associazioni imprenditoriali locali, e gli immigrati sono invitati a far parte delle commissioni cittadine sui giovani, le persone LGBT e le questioni di genere. Allo stesso modo, anche le

²⁷ <http://interculturalitat.bcn.cat/bcnacciointercultural/ca/la-xarxa-antirumors>

²⁸ Ajuntament de Barcelona (2010 e 2012).

²⁹ Ajuntament de Barcelona (2012).

associazioni tradizionali della città sono incoraggiate a riflettere la diversità.

Riassumendo, la città cerca attivamente di coinvolgere tutti i cittadini e di avvicinare persone di origini diverse, non costringendole, ma fornendo loro incentivi.

Creazione di reti urbane tra pari e advocacy

Come sostenuto all'inizio di questo capitolo, la cittadinanza degli immigrati è un co-prodotto delle città e di altri livelli di governo. Data questa premessa, un'altra possibile area d'azione consiste nell'influenzare il modo in cui gli altri attori concepiscono e creano cittadinanza, in particolare quando le loro azioni, al contrario, creano esclusione. Barcellona è stata particolarmente attiva al riguardo. Insieme al consiglio per l'immigrazione ha infatti elaborato una serie di proposte per la delegazione provinciale del governo nazionale, affinché adotti un'interpretazione più inclusiva della legislazione spagnola sugli stranieri.

La succitata iniziativa governativa per evitare l'irregolarità degli immigrati ne è un altro esempio, in quanto si pone tra gli obiettivi quello di "attirare l'attenzione sulla realtà delle persone che vivono in Europa in situazioni irregolari" e di affrontare la loro situazione nelle reti nazionali e internazionali della città.

Dal 2015 Barcellona, insieme alle città di Valencia e Madrid, ha anche avviato battaglie legali contro la presenza di centri di detenzione per immigrati sul territorio o nelle vicinanze. Ha accusato lo stato di gestire i centri senza licenza, e l'ha citato in giudizio per violazione dei diritti umani.

In concomitanza con il massiccio afflusso di rifugiati dal 2015 e in risposta alla riluttanza del governo spagnolo ad accogliere i rifugiati provenienti dalla Grecia e dall'Italia nell'ambito del programma di ricollocamento dell'UE, Barcellona si è impegnata ad accogliere i rifugiati ricollocati e ha esortato il governo spagnolo a lasciarli entrare. A livello europeo, ha collaborato con Atene e Milano all'iniziativa "Città della solidarietà" per dimostrare la disponibilità ad accogliere i rifugiati e a rivendicare

a tal fine maggiori poteri e sostegno finanziario. Sebbene queste azioni non abbiano ancora dato i loro frutti, dimostrano un'alternativa alle divisioni che i governi nazionali hanno creato riguardo all'accoglienza dei rifugiati: un'alternativa basata sulla solidarietà internazionale tra città.

Questi sono solo alcuni esempi di come Barcellona, insieme ad altre città, stia “saltando di scala” e miri a uscire dalla catena gerarchica della governance fornendo un feedback non richiesto al governo nazionale, creando una massa critica con altre città e portando avanti iniziative della società civile a livello europeo e globale, incontrando i rappresentanti dell'UE quando il loro governo nazionale li ignora, e così via. Queste politiche estere delle grandi città sono ancora un fenomeno relativamente nuovo almeno all'attuale livello di intensità – un fenomeno che integra le attività più quotidiane di rafforzamento della cittadinanza degli immigrati che vivono nelle città.

Conclusioni

Questo capitolo ha presentato le politiche di cittadinanza urbana come un progetto ambizioso che le città possono intraprendere per intensificare lo sforzo dedicato all'integrazione degli immigrati. Ha mostrato l'ampia serie di misure che le città possono utilizzare per orientare la cittadinanza verso una direzione più inclusiva; ha dimostrato come si possa adottare un approccio coerente incentrato sulla difesa dei diritti umani, sociali e politici di ogni cittadino, sia esso immigrato o meno.

Le diverse misure qui presentate potrebbero non essere trasferibili, a causa del contesto specifico di istituzioni, risorse e competenze e delle gerarchie nazionali. Ciò che può essere trasferita è invece l'ambizione a diventare fonti di cittadinanza a pieno titolo, senza nascondersi dietro limitazioni formali del potere ed escogitando soluzioni creative per essere all'altezza della sfida dell'inclusione. Ne consegue che il concetto di cittadinanza urbana non sembra tanto essere legato alla progettazione delle politiche d'integrazione, quanto alla fiducia delle

città in se stesse, alla consapevolezza delle proprie specificità e all'ambizione di poter fare la differenza per gli immigrati e di considerarli cittadini uguali agli altri.

Le città scelte da esempio in questo capitolo sono state selezionate proprio perché perseguono una filosofia inclusiva. Spesso trascendono i propri doveri giuridici e promuovono iniziative nate da esigenze stesse della città o della società civile, finanziandole con risorse proprie. D'altro canto, dobbiamo essere consapevoli del fatto che in molte città viene ignorata una certa pressione a indirizzare la cittadinanza verso una maggiore inclusività, nascondendosi dietro la salvaguardia della coesione sociale. Si disinteressano della presenza di immigrati considerandoli "illegali", non cercano di adattarsi alla crescente diversità della loro popolazione o conducono attivamente politiche di emarginazione.

È quindi particolarmente importante che le città che cercano di trovare soluzioni costruttive e pratiche alla crescente diversità etnico-sociale non limitino le loro attività al solo territorio locale, ma sfidino attivamente i governi regionali e nazionali che lavorano nella direzione opposta, si alleino con altre città per chiedere un riconoscimento anche politico e finanziario del loro ruolo e, dando l'esempio, propongano politiche alternative su come affrontare la sfida dell'immigrazione.

3. Prima accoglienza: obiettivo inclusione

Magda Bolzoni, Davide Donatiello

Sono circa 650mila le domande d'asilo presentate nel 2017 nei paesi dell'Unione Europea, un numero vicino a quello del 2014 (626mila domande) e inferiore a quello del 2016 (con più di 1,2 milioni di domande) e del 2015 (circa 1,3 milioni). Se quella che è stata spesso definita dai media come “crisi dei rifugiati” sembra entrare in una fase di recessione, da imputare anche alle politiche securitarie e di esternalizzazione, è indubbio che in anni recenti i paesi europei abbiano conosciuto un generale incremento di arrivi e richieste di asilo. Molta attenzione si è concentrata sui numeri, sulla ripartizione di persone e oneri tra paesi, sui luoghi d'ingresso e transito, ma la situazione attuale richiede che i temi dell'accoglienza e dell'inclusione di lungo periodo vengano messi al centro del dibattito. In generale, relativamente poco è stato detto sui percorsi d'integrazione e su quanto accade in tempi successivi al riconoscimento. Va tuttavia riconosciuto che le basi di tali percorsi si pongono sin dalle prime fasi di accoglienza e che le città hanno rivestito e rivestono in questo un ruolo centrale¹. D'altra parte, secondo l'UNHCR, oltre il 60% della popolazione globale di rifugiati, che ammonta a circa 22,5 milioni di persone, vive oggi in aree urbane e le città sono da considerare, come vedremo, non solo *contesto*, ma anche come *attore istituzionale* di rilievo nella gestione di questo fenomeno. Se il quadro di vincoli e opportunità in cui gli attori si trovano ad agire è modellato da decisioni, interventi ed elementi internazionali, nazionali e poi locali, è nelle città che si concretizza il processo di accoglienza e integrazione dei migranti.

¹ Si veda ad esempio il dibattito in proposito su *Journal of Refugee Studies* 19.3/2006 e 29.4/2016.

La prima parte del capitolo fornisce una panoramica sulla normativa e lo stato dell'accoglienza in Italia e nei paesi dell'Unione, con un focus specifico sulle migrazioni forzate. In seguito, si tratteggia il ruolo delle città, segnalando continuità e rotture rispetto al passato, nonché alcuni nodi critici in cui le città, come contesti e attori istituzionali coinvolti nella prima accoglienza e inclusione, sono chiamate a prendere posizione. Chiudono il capitolo alcune riflessioni conclusive rispetto al ruolo e alla posizione delle città in contesti di governance multilivello.

Migrazioni forzate e prima accoglienza negli spazi dell'Unione

Il quadro normativo europeo e italiano relativo alle migrazioni forzate si basa in prima battuta sulla Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati, presentata dalle Nazioni Unite nel 1951 e nata per rispondere a un'altra crisi di rifugiati, quella del periodo successivo alla Seconda guerra mondiale. Con le modifiche istituite dal Protocollo di New York del 1967, costituisce il riferimento giuridico e di principio del diritto d'asilo – non solo degli stati europei, ma dei 144 che attualmente lo sottoscrivono. Riferendoci a questi documenti, lo status di rifugiato può dunque essere riconosciuto a

chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

Nonostante i riferimenti comuni, il quadro di effettiva implementazione è rimasto per lungo tempo frammentato e segnato da profonde differenze tra territori nazionali. L'Italia, ad

esempio, pur avendo ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1954, non ha promulgato nessuna legge organica in materia d'asilo e ha ratificato le modifiche del protocollo di New York solo nel 1989. È nel 1990 che compare un primo riferimento esplicito al diritto d'asilo, nel primo articolo della Legge Martelli sull'immigrazione. In questo quadro di elevata frammentazione, l'Unione Europea ha promosso un processo di progressiva armonizzazione del diritto d'asilo e verso la creazione di un Sistema Comune Europeo d'Asilo (CEAS). Una prima fase prende avvio nel 1999 con la Conferenza di Tampere: i paesi si accordarono per dotarsi di strumenti per determinare lo stato competente per l'esame delle domande d'asilo, prevedere norme comuni per una procedura d'asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e norme condivise per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il Regolamento Dublino, che delinea i principi per stabilire lo stato competente per l'esame della domanda d'asilo (e vincola, tranne poche eccezioni, il migrante a presentare domanda d'asilo nel primo paese europeo in cui fa ingresso) e l'istituzione della base di raccolta dati e impronte digitali condivisa Eurodac (strumento cruciale per assicurare l'implementazione del Regolamento Dublino) si collocano dunque in questa fase.

Questo primo periodo si considera concluso nel 2005 con l'adozione dei primi atti legislativi volti ad avvicinare le normative degli Stati membri: le tre direttive "Qualifiche", "Procedure" e "Accoglienza" che tendono a stabilire riferimenti comuni per il riconoscimento dello status di rifugiato, a cui viene affiancata una seconda forma di protezione internazionale, la protezione sussidiaria, e standard minimi di accoglienza. Nel periodo successivo, gli strumenti di armonizzazione vengono perfezionati, attraverso nuove versioni degli stessi, e nel giugno 2011 l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (Agenzia UE con sede a Malta) che dovrebbe supportare una corretta applicazione degli strumenti del Sistema europeo comune d'asilo nei vari Paesi membri, avvia ufficialmente i suoi lavori.

Considerando il nostro focus, possiamo sottolineare come la direttiva accoglienza (aggiornata nel 2013 e applicabile dal 2015) miri a stabilire migliori standard minimi e norme armonizzate sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in attesa che la loro domanda sia esaminata: in questa fase si deve garantire l'accesso ad alloggio, vitto, assistenza sanitaria e all'occupazione (entro un massimo di 9 mesi), nonché a cure mediche e psicologiche. Inoltre, la direttiva stabilisce norme comuni sul trattenimento dei richiedenti e sulle condizioni di accoglienza per i centri relativi e si occupa delle condizioni di accoglienza delle persone vulnerabili e dei minori non accompagnati.

Nella fase attuale, e a partire dall'Agenda europea sulla migrazione del maggio 2015, la Commissione europea sta progressivamente modificando i presupposti delle proprie politiche normative sul diritto d'asilo, attribuendo cruciale importanza alla gestione della cosiddetta "crisi dei rifugiati" i cui numeri sono stati considerati insostenibili. In quella che è stata spesso definita "accoglienza respingente", l'UE ha innanzitutto strutturato un piano di accordi e intese con paesi terzi di origine e di transito dei cittadini stranieri che giungono in Europa, per diminuire i flussi di persone in arrivo e rendere più efficace la politica dei rimpatri, rafforzando anche l'agenzia Frontex di controllo delle frontiere esterne. Con l'obiettivo di alleggerire la pressione su Grecia e Italia, paesi di primo ingresso fortemente interessati dalla "crisi" e che secondo il Regolamento Dublino avrebbero dovuto anche gestire richieste d'asilo e accoglienza, nel 2015 è stato avviato un programma di ricollocamenti di emergenza di richiedenti asilo. Secondo questo programma, una quota di richiedenti in fuga da stati con una percentuale di riconoscimento di status superiore al 75% (Siria, Eritrea e Iraq) avrebbe potuto beneficiare di un ricollocamento in altri paesi dell'Unione, che si sarebbero dunque fatti carico di esaminare le domande e di supportare il contemporaneo e successivo percorso di accoglienza e integrazione. Tra l'avvio nel 2015 e il settembre 2017 il programma avrebbe dovuto interessare 100.000 persone, 66.400 dalla Grecia, 39.600 dall'Italia. A fronte dei numeri previsti, va

però registrato che a maggio 2018 solo meno di 35.000 persone avevano beneficiato del programma. Allo stesso tempo, dal 2016 sono stati proposti pacchetti di riforme strutturali del sistema europeo comune d'asilo in senso restrittivo. Il processo in corso non rischia solo di restringere lo spazio dei diritti, ma di andare anche nella direzione di modificare gli equilibri tra livelli diversi: creando vincoli sempre più stringenti (e respingenti), lo spazio d'azione del locale, seppur cruciale, in qualche modo rischia di diminuire, incardinato com'è in un quadro più rigido.

In questo contesto, qual è la situazione italiana? A fronte della diminuzione complessiva di domande di asilo presentate nei paesi dell'Unione, in Italia i dati del 2017 di fatto confermano una continuità in termini di ampiezza del fenomeno. Secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno, infatti, sarebbero state circa 130.000 le domande presentate nel 2017, a fronte delle 123.000 presentate nel 2016. Si tratta del più alto numero di domande mai presentate in Italia, che, prima della crescita esponenziale verificatasi dal 2014, si attestava nei dieci anni precedenti tra le 10 mila e le 37.000 l'anno. Il richiedente asilo, ovvero colui che ha presentato domanda di protezione internazionale ed è in attesa della sua disamina, può risiedere legalmente sul territorio, può accedere al mercato del lavoro dopo due mesi dalla domanda e ha diritto a fruire di un percorso di accoglienza. La domanda d'asilo viene vagliata da Commissioni Territoriali appositamente preposte e, nonostante il loro recente aumento per far fronte all'incremento delle domande, i tempi di attesa sono piuttosto lunghi e si attestano a una media di circa un anno. Nel corso del 2016 sono state infatti esaminate circa 91.000 domande, circa 81 mila nel corso del 2017. Di queste ultime, il 58% ha avuto esito negativo, l'8% ha dato luogo al riconoscimento dello status di rifugiato, l'8% a una protezione sussidiaria e il 25% a una protezione umanitaria. Le prime due forme di protezione, stabilite dalla normativa europea, danno accesso a un permesso di soggiorno cinque anni, rinnovabile; la terza, introdotta dall'ordinamento italiano, a un permesso di due anni, anch'esso rinnovabile.

Il sistema di accoglienza italiano è definito dal Decreto Legislativo 142/2015, che a sua volta si basa su quanto delineato dalla Conferenza Unificata Stato Regioni del 10 luglio 2014, recependo le Direttive europee in materia di accoglienza. In linea di principio si struttura in tre fasi: una fase preliminare di soccorso, primissima accoglienza e identificazione, che si svolge nei cosiddetti *hotspot* e nei centri governativi stabiliti in prossimità dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi; una fase di prima accoglienza, che dovrebbe essere assicurata negli hub regionali o in strutture temporanee già operative sul territorio nazionale, in cui si procede alle operazioni di identificazione, laddove ancora necessario, alla verbalizzazione della domanda d'asilo e all'avvio di procedura di esame della stessa; una fase di seconda accoglienza all'interno del sistema SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), ove il richiedente rimane per tutta la durata del procedimento di esame della domanda e per il primo periodo successivo al riconoscimento (o, in caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che è autorizzata la permanenza sul territorio italiano). Parallelamente, qualora i posti all'interno delle strutture predisposte per la prima o seconda fase di accoglienza non fossero sufficienti, sono allestiti centri straordinari e in teoria strettamente temporanei, i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria). Nei fatti, tuttavia, il percorso di accoglienza spesso si discosta da quanto previsto, anche in virtù di una generale assenza delle strutture di primo livello previste dalla normativa (gli hub regionali) e da un sottodimensionamento dei numeri di accoglienza disponibili nel secondo livello (SPRAR). L'accoglienza di primo livello doveva infatti essere assicurata da hub regionali o da strutture temporanee già operative quali i Centri di Accoglienza (CDA) e i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), che dovevano essere smantellati man mano che gli hub regionali entravano in funzione: ogni regione era chiamata dal Decreto Legislativo a fornirsi di un hub con capienza tra i 100 e i 250 posti letto, ma solo in **Emilia Romagna** e più precisamente nella città di Bologna – e qui cominciamo a intravedere uno spazio d'azione

entro il quale le istituzioni locali e le città possono muoversi e recitare un ruolo proattivo – sembra aver fatto seguito alla richiesta. D'altra parte, nel sistema SPRAR i numeri rimangono ancora fortemente inferiori al fabbisogno. In questo quadro, il sistema di accoglienza emergenziale parallelo, fondato sui CAS, ha acquisito dimensioni sempre più ampie. A luglio 2017, i posti di accoglienza disponibili in Italia erano complessivamente circa 205 mila, di cui il 78% nei CAS, il 15% nello SPRAR e il 7% nei centri di prima o primissima accoglienza. Ricordiamo che il sistema SPRAR, avviato nel 2001, si basa su un'adesione volontaria dei Comuni alla rete con la messa a punto di progetti territoriali che, se valutati positivamente, vengono sostenuti da un co-finanziamento tra ente locale proponente e Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, nei limiti delle risorse disponibili. Il sistema prevede un approccio integrato all'accoglienza, finalizzato a inserire il migrante non in un circuito assistenziale ma in un percorso di inclusione e integrazione sul territorio, promuovendo progetti personalizzati, anche in cooperazione con realtà del terzo settore, in centri con numeri tendenzialmente limitati. La rendicontazione piuttosto stringente e complessa è accompagnata da linee guida e requisiti minimi. Storicamente sottodimensionato, con un numero di posti disponibili che fino al 2012 è rimasto sotto i 4.000, è stato recentemente ampliato, raggiungendo 25.743 posti di accoglienza nel 2017. A fronte degli arrivi e delle richieste d'asilo registrate, tuttavia, i numeri appaiono comunque non sufficienti. I CAS sono stati istituiti già a dicembre 2013 per far fronte alla crescita degli arrivi, da un lato, e al sottodimensionamento dei centri di accoglienza strutturali di primo e secondo livello, dall'altro. Sono le prefetture dei capoluoghi di regione, in questo caso, che, a seconda della necessità, possono allestire nuovi Centri secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici e, in caso di estrema urgenza, con ricorso ad affidamento diretto. In questo caso, dunque, il rapporto è tra prefettura e cooperative, associazioni, privati o enti del terzo settore che si propongono per l'allestimento dei centri, mentre gli enti locali

rimangono sullo sfondo. L'approccio emergenziale ha d'altra parte spesso caratterizzato l'accoglienza italiana, come evidenziato anche dalla cosiddetta Emergenza Nord Africa, che tra febbraio 2011 e febbraio 2013 ha portato alla creazione di un percorso di ricezione e accoglienza parallelo allo SPRAR in cui sono state incanalate circa 60 mila persone. Dunque, i sistemi di accoglienza strutturali ed emergenziali differiscono tra loro anche in termini del ruolo riconosciuto agli enti locali. Con riferimento ai 205.000 posti di accoglienza a luglio 2017, è interessante notare come questi coinvolgano il 40,5% dei comuni italiani, un terzo dei quali situato in **Lombardia** (20,3%) e **Piemonte** (10,8%). L'incidenza più elevata di Comuni coinvolti nell'accoglienza sul totale della regione riguarda però **Toscana** (ben l'83% dei comuni toscani accoglie richiedenti asilo) ed **Emilia Romagna** (78,1%), mentre i valori più bassi si trovano in **Abruzzo** (19,3%) e **Sardegna** (17,8%)².

Le città come attori istituzionali e contesti di accoglienza e integrazione

Appare chiaro come le città si trovino in prima linea nell'accoglienza degli immigrati. Questo risulta tanto più vero in quanto, per diversi fattori – economici, sociali, culturali, demografici, politici –, gli spazi urbani tendono ad attrarre i flussi delle persone che si spostano volontariamente o forzatamente, costituendo storicamente territori di transito e di concentrazione degli arrivi prima ancora di essere luoghi di insediamento a lungo termine. Non pare un caso che gli studi sull'integrazione degli stranieri a livello locale, in Italia e negli altri paesi occidentali, abbiano sin qui privilegiato soprattutto i contesti

² Per ulteriori approfondimenti, cfr. ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello SPRAR – in collaborazione con UNHCR, [Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017](#), Roma, 2017; C. Marchetti, "Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia", *Meridiana*, vol. 86, 2016, pp. 121-143.

urbani e gli agglomerati di maggiori dimensioni³: solo di recente è infatti emerso un crescente interesse per quanto avviene nelle aree rurali e nei comuni di piccole dimensioni⁴. Anche in ambito europeo l'analisi delle sfide poste dalla presenza di immigrati e delle possibili risposte di policy a livello locale si è sviluppata attraverso tentativi di comparare e monitorare quanto fatto nelle città dei diversi paesi, riconoscendo alle autorità cittadine un ruolo di primo piano nell'elaborazione e nella sperimentazione delle strategie di gestione dei fenomeni migratori. Nell'ambito delle riflessioni sui rapporti tra le istituzioni coinvolte nella governance multi-livello della migrazione (cfr. cap. 1), l'attenzione al contesto urbano si è accompagnata spesso all'idea di una progressiva e inesorabile perdita di centralità, e quindi di capacità di intervento, degli stati-nazione rispetto ai processi decisionali in questione⁵. In una simile prospettiva, si ritiene, da una parte, che il livello locale (*la città come attore istituzionale*) sia più orientato pragmaticamente agli interventi e quindi possa soddisfare meglio le esigenze e i bisogni immediati degli immigrati rispetto a una politica nazionale più plasmata da orientamenti valoriali e ideali; dall'altra, le realtà urbane (*la città come contesto*, caratterizzata da vincoli e opportunità) sono considerate di per sé ben attrezzate per trattare un processo complesso come l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati proprio perché abbinano tendenzialmente una certa disponibilità di risorse economiche a un'offerta ricca e differenziata di servizi (in alcuni casi orientati in modo specifico all'utenza straniera o ai nuovi arrivati), gestita da attori pubblici ma anche da realtà del privato sociale e da associazioni della società civile che costituiscono un terreno fertile, aperto alla differenza e ricettivo ai cambiamenti delle forme di disagio, in cui non di rado

³ F. Pastore e I. Ponzo (a cura di), *Inter-group Relations and Migrant Integration in European Cities. Changing neighbourhoods*, Springer, 2016,

⁴ M. Balbo, *Migrazioni e piccoli comuni*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

⁵ T. Caponio e M. Jones-Correa, "Theorising Migration Policy in Multi-level States. The multilevel governance perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017.

trovano spazio dinamiche di innovazione e la sperimentazione di soluzioni nuove a nuovi problemi⁶. In senso più ampio e generale, la città è uno spazio di contaminazione e di trasformazione in cui le traiettorie di chi arriva si proiettano su quelle di chi è arrivato prima – di connazionali e altri immigrati che esprimono una varietà di percorsi e di traiettorie migratorie – e di chi c'è già: un nodo centrale, infatti, è quello dell'interazione e dei rapporti con la popolazione residente.

Proprio in ambito urbano le criticità connesse all'arrivo, alla permanenza transitoria e alla presenza stabile di immigrati possono acutizzarsi ed evolvere verso forme di esclusione, con situazioni problematiche di degrado, di segregazione spaziale (come mostra l'elevata concentrazione di persone con background migratorio in alcune periferie e in alcuni quartieri svantaggiati delle città europee) e di marginalità sociale su cui può diventare complicato intervenire in modo efficace. Ne costituiscono un esempio gli accampamenti informali sorti ai margini di diverse città italiane – in realtà insediamenti di questo tipo sono distribuiti da Nord a Sud, lungo tutta la penisola, comprese zone di frontiera e spazi rurali dimenticati, ma prevalgono nelle zone periferiche dei centri urbani medio-grandi – in cui vivono migliaia di richiedenti asilo e rifugiati che pur essendo regolarmente presenti sul territorio non riescono a essere accolti da un sistema di accoglienza ancora ampiamente inadeguato rispetto alle reali necessità⁷. Possiamo quindi sostenere che oggi le città conservino una (rinnovata) centralità rispetto alle sfide dell'accoglienza e dell'integrazione, proprio perché corrispondono al livello territoriale in cui le manifestazioni più visibili del fenomeno si combinano con le tensioni connesse alla sua gestione: dalla presenza più o meno numerosa dei migranti alla

⁶ I. Ponzio, *L'accoglienza dei rifugiati nelle aree extraurbane: rischi e potenzialità per l'integrazione*, FIERI (Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione), 18 luglio 2017.

⁷ Medici Senza Frontiere, *Fuori Campo. Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati*, Secondo Rapporto, 2018.

loro distribuzione sul territorio, dagli atteggiamenti di apertura o di ostilità della popolazione residente all'attivazione degli attori locali del *policy-making*, dalle iniziative informali intraprese della società civile all'implementazione di risposte per via istituzionale, dalla necessità di applicare effettive e rapide soluzioni in loco al rispetto di un orizzonte comune della politica europea d'immigrazione.

Partendo da queste riflessioni è possibile evidenziare anche alcuni elementi di discontinuità rispetto al passato. Se consideriamo il contesto in cui si sono intensificati gli arrivi di rifugiati e richiedenti asilo negli ultimi anni – in particolare a partire dal 2011, in seguito alla caduta del regime di Gheddafi in Libia e di Ben Ali in Tunisia – e la situazione di emergenza che ne è derivata, va ricordato che le città sono finite sotto pressione proprio nel momento in cui le economie europee facevano i conti con una complicata congiuntura economica ed erano pesantemente condizionate dai suoi effetti di medio periodo⁸. Da una parte questa situazione ha imposto ai *policy-maker* locali di scendere a patti con l'adozione di politiche di austerità a livello nazionale e con una progressiva contrazione dei trasferimenti (e quindi del budget disponibile) per la spesa sociale; dall'altra non va dimenticato che in alcuni casi i negoziati e i tentativi di risoluzione dei conflitti si sono scontrati con un atteggiamento ostile delle popolazioni residenti – già messe a dura prova dalla crisi e dalle sue conseguenze sull'occupazione – e con le manifestazioni oppositive e le strumentalizzazioni di partiti e movimenti d'ispirazione razzista o xenofoba. La preoccupazione da parte delle istituzioni europee di controllare la condotta fiscale degli stati membri ha poi inasprito il dibattito politico sul ruolo della stessa Unione europea e sull'attribuzione delle competenze in materia di immigrazione, a cui si è aggiunta la difficoltà di pervenire a un nuovo accordo sulla riforma della normativa europea sul diritto d'asilo.

⁸ Cfr. T. Caponio e T. Cappiali, "Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered", *South European Politics and Society*, vol. 23, no. 1, 2018, pp. 115-132.

Inoltre, al di là della crisi, se come si è detto le città riescono a fare di più e meglio dei governi nazionali nell'accogliere i rifugiati, soddisfare i loro bisogni, stabilire le premesse per la loro permanenza sul territorio e per un'accettabile integrazione socio-economica, è pur vero che non tutte le città dispongono della stessa capacità amministrativa e di eguali risorse finanziarie, né hanno accumulato la stessa esperienza nel gestire le sfide dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, così come divergono in relazione allo sviluppo economico e alla tradizione politica e culturale. Non conta poi soltanto il *saper fare* ma altrettanto *l'interesse a fare*: si consideri a titolo di esempio l'eterogenea partecipazione alla rete SPRAR, e anche la profonda diversità di attuazione dei regolamenti sulla residenza e del conseguente accesso ai servizi⁹. Anche per questa ragione, come appare evidente in riferimento al contesto italiano, le diverse iniziative attraverso cui si sviluppa il sistema di accoglienza costituiscono un quadro altamente frammentato, caratterizzato da una disomogenea organizzazione dei servizi e da un'elevata eterogeneità delle strutture che forniscono ospitalità. A complicare la gestione del fenomeno vi è anche la peculiarità dei rifugiati e richiedenti asilo come categoria di immigrati. Si tratta infatti di una migrazione non scelta, non voluta né dalla società di accoglienza né dai migranti stessi (non sono propriamente dei cosiddetti *migranti economici*), i quali possono trovarsi accolti in paesi che non corrispondono a quelli in cui sono diretti, avere familiari e conoscenti in città diverse e pertanto essere privi delle reti di supporto che tipicamente facilitano l'inserimento in un nuovo contesto. Oltre ad avere spesso un vissuto di traumi e abusi, subiti sia nelle aree di origine sia nel faticoso viaggio verso l'Europa.

Appare ora più chiaro perché l'accoglienza dei migranti, pur essendo oggetto di dibattito a livello internazionale e nazionale, resta una sfida che si presenta anzitutto ai governi locali. Quali sono allora le possibilità di intervento della politica istituzionale urbana per favorire una migliore accoglienza? In quali direzioni

⁹ Cfr. E. Gargiulo, "The limits of local citizenship: administrative borders within the Italian municipalities", *Citizenship Studies*, vol. 21, no. 3, 2017, pp. 327-343.

le città possono agire concretamente per sostenere gli immigrati nei loro sforzi d'integrazione nella società? Da qualche decennio – di fronte all'esigenza crescente di confrontarsi, avviare dialoghi e trovare sinergie – le città europee hanno iniziato a costituire fitte reti di scambio e di interazione per cooperare in vista dell'individuazione di soluzioni comuni e per favorire il trasferimento di *best practices* relative all'integrazione e, più di recente, all'accoglienza. Lo sviluppo di network e di collaborazioni tra diverse città d'Europa si spiega con il fatto che a livello locale – delle città medio-grandi in particolare – è più agevole intraprendere processi efficaci di *policy transfer* e *policy learning*, da un lato perché il trasferimento di prassi e interventi necessita di risorse (economiche e umane), strutture di coordinamento, condizioni e competenze che chi governa una realtà urbana può attivare più facilmente di chi amministra un piccolo comune, dall'altro per la prossimità con gli attori e la conoscenza delle dinamiche territoriali che le istituzioni sovra-locali – essendo più distanti – non riescono a garantire. Tra gli altri possiamo citare i network di Eurocities, il CLIP – European network of cities for local integration policies for migrants (vedi box), lo URBACT Network of Arrival Cities¹⁰, lo Intercultural Cities Program¹¹ e Divercities-Governing urban diversity¹².

¹⁰ <http://urbact.eu/arrival-cities>

¹¹ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/home>

¹² <https://www.urbandivercities.eu/>

CLIP - European network of cities for local integration policies for migrants

CLIP è una rete di 30 città europee che collaborano per sostenere l'integrazione sociale ed economica dei migranti. Il network promuove iniziative che ricevono il sostegno delle istituzioni europee ed è supportata da un gruppo di centri di ricerca specializzati.

Uno dei principali obbiettivi è incoraggiare la condivisione di esperienze attraverso le relazioni tra città e in occasione di workshop tematici: la rete consente alle autorità locali di apprendere le esperienze positive dei partner e mira a costituire un laboratorio virtuale e permanente in cui elaborare politiche d'integrazione più efficaci. I workshop sono organizzati in quattro moduli di ricerca, hanno una connotazione operativa e aspirano a individuare e suggerire linee concrete di intervento. In ogni workshop viene esaminato un problema specifico relativo all'integrazione dei migranti in relazione al ruolo e allo spazio d'azione delle autorità locali.

Un primo modulo riguarda l'edilizia abitativa – segregazione, accesso, qualità, costi degli alloggi per i migranti – che è una questione ritenuta prioritaria per l'evoluzione dei percorsi d'integrazione dei migranti nelle società ospitanti; un secondo è relativo alle politiche di pari opportunità e alle *diversity policy* riferite alle possibilità di impiego nell'amministrazione pubblica e nei servizi cittadini; il focus del terzo modulo riguarda le politiche interculturali e le relazioni inter-gruppo; il quarto è dedicato alle iniziative di promozione dell'imprenditorialità etnica.

Le città hanno interesse a collocarsi all'interno di questi network per cooperare alla messa a punto di strategie di policy e per aggregarsi in entità che abbiano più visibilità e un maggiore peso negoziale, soprattutto nei confronti delle istituzioni europee. I temi e le questioni intorno ai quali si sviluppa il confronto sugli interventi per favorire accoglienza e integrazione degli immigrati sono vari; qui di seguito richiamiamo l'attenzione su quattro ambiti a nostro parere rilevanti, rispetto a cui le città – nella doppia veste di *attori istituzionali* e di *contesto in cui opera una molteplicità di attori* – sono chiamate a prendere posizione, elaborando piani strategici e interventi:

- Un primo punto è relativo al ruolo delle città nella promozione e nel coordinamento di sinergie tra gli attori locali, sia pubblici che privati, nonché nel facilitare la costruzione di relazioni positive tra i soggetti (società civile, ONG, terzo settore, ecc.), che intraprendono iniziative a favore degli immigrati. Queste strategie di tessitura di rapporti si abbinano a interventi sul piano comunicativo (per esempio precedenti all'arrivo di rifugiati sul territorio), mirati a rendere più accogliente e ricettivo il contesto: le comunità locali vanno informate, sensibilizzate e accompagnate, predisponendo eventi e occasioni in cui eventuali ostilità possano manifestarsi, in modo da avviare percorsi di negoziazione e di riduzione del conflitto. Tutte queste condizioni sono essenziali per promuovere un "approccio integrato", inteso come integrazione delle misure e dei servizi forniti dai diversi attori locali, pubblici e privati, con il supporto di un atteggiamento di apertura dei residenti.
- Una seconda questione è quella legata all'opzione di un approccio di *mainstreaming* per l'accesso e l'erogazione di servizi (sociali, educativi, sanitari). L'UE ha sempre sottolineato per le istituzioni locali la necessità di saper bilanciare approcci di *mainstreaming* con misure mirate laddove si evidenzino esigenze specifiche della popolazione migrante. Tuttavia, la più ampia diffusione di un'impostazione di *mainstreaming* si è verificata in un contesto di crisi economica, in cui l'adozione di questo modello è stato spesso un alibi per apportare tagli alle politiche dedicate ai migranti¹³. Detto questo, l'approccio di *mainstreaming* pone almeno due sfide rilevanti: una riguardante la struttura del finanziamento e l'altra derivante dai recenti sviluppi migratori. Il primo è legato ai vincoli stabiliti dal Fondo Europeo

¹³ I. Ponzo, B. Gidley, E. Roman, F. Tarantino, F. Pastore, O. Jensen, *Researching Functioning Policy Practices in Local Integration in Europe: A Conceptual and Methodological Discussion Paper*, EU-MIA paper, 2013.

per l'Integrazione (FEI), ora Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), che può essere utilizzato solo per le misure rivolte ai cittadini di paesi terzi, escludendo così sia i cittadini nazionali che i cittadini stranieri dell'UE. Il secondo è che un approccio di questo tipo non sembra funzionare per i rifugiati appena arrivati, in quanto portatori di problemi e vulnerabilità specifiche (ad es. status giuridico precario, mancanza di reti sociali di supporto, traumi pregressi, ecc.) che rendono complesso l'accesso e la fruizione dei servizi.

- Per molto tempo le politiche hanno riconosciuto una priorità alle considerazioni economiche nella gestione dell'immigrazione, ma data la composizione dei recenti flussi (*l'incremento di migranti forzati*) e gli effetti della crisi, quel meccanismo – tipico nel panorama europeo – d'integrazione per via economica, che si reggeva su un inserimento rapido nel mercato del lavoro (anche se talvolta nel sommerso e nell'economia informale), appare in difficoltà. La situazione di molti rifugiati e richiedenti asilo rende l'idea di quanto possa essere problematico l'incontro con il mercato del lavoro locale. Su questo versante le città sono chiamate a promuovere (nella logica di un approccio integrato) servizi innovativi di riconoscimento delle competenze e di accreditamento professionale dei migranti.
- Un ulteriore nodo critico è quello relativo ai rischi di segregazione socio-spaziale dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Certamente la loro collocazione nello spazio urbano pone sfide di rilievo alla pianificazione e gestione urbana di cui sono soprattutto le città a farsi carico. Nonostante il fatto che prossimità spaziale non implichi necessariamente prossimità e integrazione sociale, soprattutto considerando le città del Sud Europa¹⁴, la

¹⁴ S. Arbaç S., “(Re)viewing Ethnic Residential Segregation in Southern European Cities: Housing and Urban Regimes as Mechanism of Marginalisation”, *Housing Studies*, vol. 23, no. 4, 2008, pp. 589-613.

concentrazione di numeri più o meno estesi di richiedenti asilo o beneficiari di protezione nelle periferie delle città o nei suoi interstizi marginali è un aspetto rilevante dei percorsi d'integrazione che chiede di essere affrontato con serietà.

Conclusioni

Il capitolo si è aperto con una ricostruzione della normativa e dello stato dell'accoglienza in Italia e nell'Unione Europea per mettere a fuoco alcune tra le principali sfide e criticità connesse all'arrivo di rifugiati e alla presenza di immigrati sul territorio. Sono poi state proposte alcune riflessioni che hanno permesso di sottolineare la rinnovata centralità delle città nella gestione di questi fenomeni e nell'offerta di azioni concrete ed efficaci. Un atteggiamento proattivo delle istituzioni cittadine – rispetto a vari ambiti d'intervento – può sortire un impatto positivo non solo sull'esito dei percorsi di accoglienza e integrazione dei migranti ma più in generale sulla qualità della vita e sulla coesione sociale degli spazi urbani, e in senso ampio della società di arrivo. Come si è evidenziato, da un lato le città hanno l'esigenza di intervenire perché poste sotto pressione dalle manifestazioni più visibili e concrete dei disagi legati alla presenza di stranieri; dall'altro, nel quadro di una governance multilivello, le città rappresentano il soggetto istituzionale più attrezzato per elaborare interventi efficaci e risposte adeguate alle esigenze degli stessi migranti e alle caratteristiche del contesto locale. Ciò in una fase resa particolarmente problematica dagli effetti della crisi economica e dalle riforme strutturali del sistema europeo d'asilo: due fattori che si traducono in una riduzione dello spazio d'azione "istituzionale" delle città, proprio per i crescenti vincoli normativi e la progressiva erosione di risorse per la spesa sociale.

In questo quadro, le strategie e gli indirizzi di policy adottati dalle città contribuiscono a strutturare ulteriori vincoli/opportunità rispetto ai percorsi di accoglienza e integrazione. Per

favorire una gestione positiva di questi processi così complessi è dunque opportuno che le città siano messe nelle condizioni e si attivino per interpretare pienamente il proprio ruolo – proporre interventi calibrati e aderenti alle reali necessità – dialogando e negoziando con le altre istituzioni (sovra-locali) coinvolte nello schema di governance.

È altrettanto fondamentale che le proposte siano elaborate in una prospettiva integrata, con il coinvolgimento di quella varietà di attori – privati, pubblici, del terzo settore – che costituisce uno dei tratti distintivi del panorama urbano e dalla cui collaborazione possono generarsi dinamiche di innovazione. Senza dimenticare la necessità di preparare la cittadinanza e di diffondere un clima di accoglienza e di apertura, prevedendo attività formative, momenti di incontro e conoscenza, strategie di comunicazione. Per gettare le premesse di un'evoluzione virtuosa dei percorsi d'integrazione è bene che le iniziative di accoglienza dei rifugiati non siano percepite dalle comunità locali come qualcosa di “imposto dall'alto” ma piuttosto come l'esito di negoziazioni e di processi concertati con il territorio e i suoi abitanti.

In conclusione vale la pena richiamare un'ultima questione, relativa al rapporto tra le città e i territori extraurbani di riferimento. Da tempo si osserva una crescente attenzione alle forme di accoglienza e ai percorsi d'integrazione in aree extraurbane, inclusi i piccoli comuni e gli spazi rurali. Inoltre, secondo quanto delineato nella Conferenza Unificata del luglio 2014, il sistema di accoglienza italiano dovrebbe procedere verso lo sviluppo di un'accoglienza diffusa, attraverso un progressivo ampliamento del sistema SPRAR, uscendo dunque dalla logica dell'emergenza e riconoscendo formalmente la centralità degli enti locali, anche di quelli di piccole dimensioni. Da questo punto di vista si profila all'orizzonte la necessità di ripensare il rapporto tra le principali città medio-grandi – che attraggono e in cui si concentrano i flussi – e le zone circostanti in cui si diffondono le iniziative di accoglienza. Si tratta di ridefinire il ruolo che le città giocano rispetto a territori più ampi e nei

confronti di attori istituzionali – i piccoli comuni – che non sono altrettanto attrezzati e non possiedono le competenze necessarie per affrontare le sfide, né dispongono di mezzi e risorse sufficienti per costruirle. Il fallimento del progetto di costituire degli hub regionali con sede nelle città più rappresentative non fa altro che sottolineare l'urgenza di queste riflessioni.

4. Istruzione: una sfida per le città interculturali

Mariagrazia Santagati, Cristina Zanzottera¹

La svolta interculturale come fenomeno urbano e processo educativo

Per lungo tempo le politiche scolastico-formative per i migranti non sono state ritenute una priorità da studiosi e *policy-makers* europei e italiani, che hanno sottovalutato le dinamiche familiari, intergenerazionali ed educative innescate dalle migrazioni². Solo a fronte dell'aumento progressivo dei figli di immigrati e di una maggiore domanda d'integrazione da parte delle famiglie straniere, nei diversi paesi europei si sono pensate risposte politiche differenziate, sulla base delle caratteristiche dei migranti, dei flussi migratori, della storia nazionale degli stati, delle visioni dell'integrazione³. Nonostante i diversi sistemi educativi nazionali e le diverse visioni politiche⁴, nel nuovo secolo si è assistito in Europa a una sorta di "intercultural

¹ Il capitolo è frutto di una elaborazione congiunta delle due autrici, tuttavia la cornice analitica e teorico-interpretativa è di M. Santagati, mentre l'individuazione e la presentazione delle buone pratiche è prevalentemente a cura di C. Zanzottera.

² Si tratta di interventi inseriti nell'ambito delle "politiche di welfare o per l'immigrazione": cfr. M. Santagati M, "Le politiche scolastiche per i giovani stranieri in Europa e in Italia", *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2013, pp. 179-188.

³ Cfr. Eurydice, *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*, Buxelles, European Commission, 2004.

⁴ Si veda ad esempio l'approccio assimilazionista o il modello multiculturalista, applicato ai contesti formativi: cfr. P. Wood (a cura di), *Intercultural Cities. Towards a model for intercultural integration*, Strasburg, Council of Europe, 2009, p. 24.

turn”⁵, una tendenza affermata per trattare e gestire le diversità in campo educativo e non solo. Questa prospettiva, enfatizzata dai documenti e dalle proposte dell’Unione Europea, si è delineata all’interno di discorsi istituzionali e pratiche politiche e si è fondata sull’idea che l’interazione fra persone con background differente “conta”.

La svolta interculturale è inoltre coincisa con un ruolo cruciale assunto nelle “diversity policies” dalle città, sempre più riconosciute come attori chiave nel rispondere alle sfide connesse all’accoglienza della diversità e all’integrazione di successo degli immigrati, attraverso la governance locale dell’immigrazione. L’interculturalismo si è rivelato essere un fenomeno urbano, strategia delle città basata sulla prossimità tra nativi e immigrati e sulla promozione di relazioni faccia a faccia. Si è trattato di una risposta pragmatica alle preoccupazioni delle città multiculturali, sviluppata attraverso azioni e pratiche di scambio volte a riconoscere gli aspetti positivi della diversità, a rafforzare la coesione sociale e a favorire l’appartenenza di tutti i cittadini alla sfera pubblica.

L’interculturalismo – che si è diffuso soprattutto nei paesi europei in cui l’immigrazione è più recente e le presenze di stranieri sono più contenute –, ha enfatizzato un “contacts-based policy approach”, richiamando a livello teorico la *Contact Theory* di Allport, la quale ipotizza che le forme di ostilità siano soppiantate da atteggiamenti reciprocamente positivi se le relazioni tra maggioritari e minoritari si sviluppano in particolari condizioni⁶. L’approccio interculturale, infatti, promuove il contatto in ogni ambito della sfera pubblica e nelle istituzioni sociali, focalizzandosi sulla costruzione di legami, d’interdipendenza,

⁵ Così definito da R. Zapata-Barrero, “Introduction: framing the intercultural turn”, in Idem (a cura di), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Cheltenham, Elgar, 2015, pp. vii-xvi.

⁶ Ovvero fra soggetti con status simile, in assenza di concorrenza, con l’obiettivo di collaborare in vista di un fine comune, con un controllo istituzionale che sanziona i comportamenti devianti. G. Allport, *The Nature of Prejudice*, Reading, Addison-Wesley, 1954.

di progetti comuni, socializzando a una “cultura della diversità”, secondo la quale quest’ultima è una risorsa vantaggiosa incorporata nella cultura politica, civica e pubblica a livello di strutture e routine istituzionali, gestita politicamente come driver dello sviluppo sociale, culturale ed economico⁷. A ciò si aggiunge anche una narrativa pubblica che supporta e sostiene il benefico impatto del contatto (attraverso media, leader politici, sistema scolastico-formativo, ecc.).

Una “governance through diversity”⁸, in cui la diversità è parte della pratica e della cultura politica, necessita senza dubbio di un supporto attivo delle politiche educative: come sottolineato dalla Raccomandazione del *Congress of local and regional authorities* del 2014, *Promoting diversity through intercultural education and communication strategies*, il cambiamento nell’atteggiamento verso la diversità e la conoscenza dei vantaggi da essa derivanti implica un notevole impegno educativo verso la propria popolazione. Anche i documenti dell’*Intercultural Cities Network*⁹ (ICC), così come la *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on intercultural integration* (21.1.2015), rimarcano la centralità delle strategie educative in: città che investano nella formazione linguistica di tutti i migranti, in modo che tutti siano in grado di conversare nella lingua maggioritaria, ma che riconoscano nello stesso tempo le lingue minoritarie nella sfera pubblica, facilitando

⁷ R. Zapata-Barrero, “Interculturalism in the post-multicultural debate: a defence”, *Comparative Migration Studies*, 2017, vol. 5, n. 14; “Exploring the foundations of the intercultural policy paradigm: a comprehensive approach”, *Identities*, vol. 23, n. 2, 2015, pp. 155-173.

⁸ T. Matejskova e M. Antonsich, *Governing through diversity: Migration societies in the post-multiculturalist age*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

⁹ Questo programma del Consiglio d’Europa avviato nel 2008 è volto a diffondere la prospettiva interculturale fra i policy-makers delle principali città europee, offrendo una metodologia completa per la governance urbana delle città e mettendo a disposizione strumenti di valutazione adeguati (ad es. un “indice delle città interculturali”). Attualmente il network raggruppa più di 100 città europee (e non solo), comprendendo reti nazionali in Spagna, Italia, Norvegia, Ucraina e Portogallo. cfr. www.coe.int/en/web/interculturalcities.

la comunicazione tra minoranze e istituzioni; città che offrano programmi di formazione interculturale per tutti i propri funzionari e cittadini (politici, amministratori, insegnanti, agenti di polizia municipali, giornalisti, operatori sanitari, ecc.).

L'approccio interculturale nelle politiche formative: tre dimensioni di analisi

Occupandosi dell'analisi delle politiche nei contesti urbani nel campo dell'istruzione e della formazione, pare utile far riferimento alla definizione operativa del concetto di interculturalismo offerta da Giménez¹⁰. In coerenza con quanto esposto nell'introduzione, questo autore scompone l'interculturalismo inteso come modello d'integrazione in tre dimensioni: 1. diritto all'uguaglianza, indipendente da cultura, religione, lingua, etnia di appartenenza; 2. diritto al riconoscimento e all'accettazione della differenza; 3. enfasi sull'interazione positiva fra persone appartenenti a diverse culture.

1. Il sistema scolastico-formativo assume in primo luogo la funzione di assicurare che alle nuove generazioni di origine immigrata siano garantite le pari opportunità educative rispetto ai nativi, in termini di: accesso ai differenti livelli scolastici (anche non obbligatori, come l'infanzia, l'istruzione post-obbligatoria, l'istruzione terziaria); possibilità di frequentare scuole di qualità, miste, inclusive e non segregate; chance di giungere al successo scolastico e formativo nei diversi livelli scolastici, senza carenze linguistiche e nelle competenze di base, evitando eccessivi ritardi e rischi di abbandono precoce degli studi; opportunità di avere buoni insegnanti e di godere di uguale trattamento da parte loro, indipendentemente dalle diversità culturali di cui sono portatori.

¹⁰ C. Giménez, *Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad*, in L. Díe (a cura di), *Aprendiendo a ser iguales. Manual de Educación Intercultural*, Valencia, CeiMigra, 2012, pp. 49-65.

2. Il sistema scolastico-formativo, in secondo luogo, è impegnato nella sfida del riconoscimento della diversità linguistiche, culturali, etniche, religiose, da considerare risorse da valorizzare al fine di sostenere i talenti individuali, che possono essere rintracciati anche nei soggetti più fragili e vulnerabili (minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo, ecc.), creando le condizioni per la loro piena partecipazione. Istituzioni scolastiche e politiche in campo educativo sono ridisegnate trattando la diversità come un vantaggio e dimostrando, attraverso evidenze empiriche, l'efficacia di contesti educativi eterogenei e di strategie e prassi di valorizzazione della differenziazione culturale¹¹: gli alunni con background immigrato hanno competenze extra e abilità aggiuntive, così come i gruppi eterogenei si mostrano più funzionali alla vita nelle città plurali e complesse. La diversità è considerata non solo un diritto e una competenza individuale¹², ma viene gestita istituzionalmente per evitare diventi fonte di conflitto e di svantaggio, da personale docente capace di trattare la diversità come bene comunitario, collettivo e pubblico¹³.
3. Come l'UNESCO ha evidenziato nel 2006¹⁴, l'interculturalismo enfatizza la natura dinamica delle culture al fine di creare una sorta di "terzo spazio" in cui nativi e immigrati sviluppano una nuova cultura condivisa, attraverso dialogo e rispetto per la comune eredità e l'uguale dignità di ogni individuo, la reciprocità e la simmetria nelle relazioni interetniche. Tale dialogo,

¹¹ K.K. Rubicondo e D. Pinelli, *Evidence of the Economic and Social Advantages of Intercultural Cities Approach. Meta-analytic assessment*, Intercultural cities, Strasbourg: Council of Europe, 2012.

¹² T. Faist, "Diversity: a new mode of incorporation?" *Ethnic and Racial Studies*, vol. 32, n. 1, 2009, pp. 171–190.

¹³ R. Zapata-Barrero, "The limits to shaping diversity as public culture", *Cities*, n. 37, 2014, pp. 66–72.

¹⁴ UNESCO, *Guidelines of Intercultural Education*, Paris, UNESCO, 2006.

secondo il Consiglio d'Europa¹⁵, deve essere sempre perseguito, anche con chi non condivide (pienamente) i valori democratici (libertà di espressione, di opinione e altri diritti fondamentali). In questi casi, il dialogo può essere il punto di partenza di un più lungo processo di interazione, alla fine del quale un accordo sul significato e sulla messa in pratica del rispetto dei diritti umani, della democrazia e del ruolo della legge può essere raggiunto. Un dialogo finalizzato non solo al contatto interpersonale, ma a uno scambio diffuso per decostruire gli stereotipi e ridurre i pregiudizi, aumentando le competenze interculturali dei cittadini fino al raggiungimento di un impegno condiviso nella comunità politica attraverso una cittadinanza attiva.

L'ambito educativo rappresenta il luogo ideale in cui incoraggiare e praticare questa forma di dialogo. Nella scuola ciò si traduce nell'educazione interculturale, che implica la trasformazione della realtà educativa, attraverso l'incontro, l'apprendimento cooperativo e l'attivazione di processi comunicativi fra studenti culturalmente differenti¹⁶. Trovare convergenze fra le diversità necessariamente dovrebbe portare alla decostruzione delle identità della maggioranza e delle minoranze, alla rivisitazione delle appartenenze e al superamento degli etnocentrismi, al fine di produrre nuove competenze e relazioni sociali.

Basandosi dunque su questa tripartizione di interculturalismo data da Giménez (diritto all'uguaglianza, diritto alla differenza, interazione positiva fra soggetti culturalmente differenti), il capitolo ricostruisce lo sviluppo e l'implementazione del modello interculturale in campo educativo, presentando un catalogo ragionato e analitico di pratiche interessanti, implementate in città europee e italiane, che illustrano le dimensioni

¹⁵ Council of Europe, *White Paper on Intercultural Dialogue*, Strasburg, 2008.

¹⁶ A.J. Liddicoat e A. Diaz, "Engaging with diversity: The construction of policy for intercultural education in Italy", *Intercultural Education*, vol. 19, 2008, pp. 137-150.

individuate. Come le pari opportunità di istruzione vengono garantite agli alunni stranieri nelle città europee? In che misura e in che modo la diversità culturale di cui sono portatori è riconosciuta e accettata nell'ambito del sistema formativo? Uno scambio positivo fra soggetti culturalmente differenti è perseguito e realizzato nei *curricola* e nelle relazioni che si sviluppano nelle istituzioni formative? Con l'obiettivo di rispondere a questi interrogativi, il testo guarda alle politiche interculturali nelle realtà locali basandosi su documenti ufficiali, dati primari e secondari, rassegne di studi e ricerche¹⁷, banche dati di progetti a livello europeo e italiano¹⁸.

Versione europea e italiana dell'educazione interculturale

Dall'inizio del nuovo secolo l'interculturalismo è stato fortemente promosso in sede europea, a partire dal 2008 con la proclamazione dell'“Anno europeo del dialogo interculturale” e l'adozione del Libro verde *Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi di istruzione europei*. Con queste iniziative l'Unione Europea ha aperto un dibattito su politiche e strategie da promuovere negli Stati membri per trattare le questioni socio-educative derivanti dai fenomeni migratori. Con la Risoluzione del 2009 *Educating the children of migrants*, il Parlamento europeo sottolinea che la diversità è da considerare

¹⁷ Cfr. le review sull'integrazione scolastica in Italia: M. Santagati, “Scuola, terra d'immigrazione. Stato dell'arte e prospettive di ricerca in Italia”, *Mondi Migranti*, vol. 2, 2012, pp. 41-85; M. Santagati, “Researching integration in Multiethnic Italian Schools. A Sociological Review on Educational Inequalities”, *Italian Journal of Sociology of Education*, vol. 7, n. 3, 2015, pp. 294-334; D. Azzolini, D. Mantovani e M. Santagati, “Four Emerging Traditions in Immigrant Education Studies”, in P.A. Stevens e G.A. Dworkin (a cura di), *The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education*, London, Palgrave, 2018.

¹⁸ Come ad esempio, www.coe.int/en/web/interculturalcities/good-practice; www.sirius-migrationeducation.org; ec.europa.eu/migrant-integration.

una “situazione normale” e che le scuole devono assicurarsi che i talenti degli studenti immigrati siano sviluppati e non dissipati, con un costo economico, sociale e culturale per l'intera società. In questa direzione l'Unione promuove l'interculturalismo, sinonimo di dialogo interculturale, processo che comprende un aperto e rispettoso scambio fra soggetti e gruppi con differenti background a livello etnico, culturale, religioso e linguistico (*White Paper on Intercultural Dialogue*, 2008). Esso implica la libertà e l'abilità di esprimersi, così come la volontà e la capacità di ascoltare le visioni degli altri. Il dialogo interculturale, in linea con l'identità culturale dell'Europa, contribuisce all'integrazione politica, sociale, culturale ed economica e alla coesione di società culturalmente diverse¹⁹.

Nei sistemi formativi europei, il quadro di riferimento interculturale è articolato in 4 dimensioni²⁰: un focus sulle relazioni interpersonali, attraverso la promozione di tolleranza e dialogo nella scuola; un focus sulla conoscenza, con un impegno nell'insegnamento interculturale in ogni disciplina e a livello interdisciplinare; un focus su interazione e scambio, con lo sviluppo di attività extra-curricolari; un focus sull'integrazione, con l'adozione di dispositivi per studenti non-nativi, anche sul fronte della riduzione del pregiudizio e della discriminazione.

Per quanto riguarda il caso italiano, sin dagli anni Novanta prima degli altri paesi europei e prima ancora dello sviluppo delle politiche europee di promozione del dialogo interculturale, l'Italia ha scelto un modello interculturale d'integrazione scolastica degli alunni stranieri, che è stato l'unico approccio adottato per la gestione della diversità culturale nel sistema scolastico-formativo²¹. L'Italia può essere considerata il paese

¹⁹ L. Bekemans (a cura di), *Intercultural Dialogue and Multi-level Governance in Europe. A Human Rights Approach*, International Academic Publishers Peter Lang, 2012.

²⁰ M. Catarci e M. Fiorucci, *Intercultural Education in the European context: theories, experiences, challenges*, New York, Routledge, 2016.

²¹ La presenza degli alunni stranieri in Italia è stabile e strutturale. Secondo gli ultimi dati relativi all'a.s. 2016/17, gli alunni si attestano attorno alle 826mila presenze, pari al 9,4% del totale della popolazione scolastica. Oltre il 60% di essi sono nati in Italia, hanno genitori che provengono da tutti i continenti (Romania,

europeo in cui la pedagogia interculturale ha ricevuto il maggior riconoscimento in termini di pratiche e di legislazione scolastica.

Inoltre, sul fronte della garanzia di uguaglianza educativa la scuola italiana, fin dall'arrivo dei primi flussi migratori, si è rivelata particolarmente inclusiva ed ha aperto le porte a tutti i minori stranieri, indipendentemente dalla loro posizione giuridica, garantendo l'assolvimento dell'obbligo scolastico: dal 1989 in avanti, i neoarrivati sono stati accolti nelle scuole dell'obbligo anche quando privi della documentazione necessaria, e inseriti nelle classi con i loro compagni autoctoni sulla base di differenti criteri quali l'età, l'ordinamento degli studi del paese d'origine, le competenze e il livello di preparazione. La scuola italiana ha scelto di inserire gli allievi di cittadinanza non italiana all'interno delle normali classi scolastiche²², sulla base dell'idea che gli studenti immigrati beneficiano del fatto di essere inseriti in classi miste con i nativi, sia a livello di apprendimento sia a livello di benessere relazionale.

Nello stesso periodo, già con la C.M. 205/1990, il Ministero dell'Istruzione ha riconosciuto l'educazione interculturale come aspetto distintivo della scuola italiana, azione educativa che "ha il compito di promuovere la convivenza, prevenendo il formarsi di stereotipi e pregiudizi nei confronti di persone e culture e superando ogni forma di visione etnocentrica". "L'educazione interculturale non si esaurisce nei problemi posti dalla presenza di alunni stranieri a scuola, ma si estende alla complessità del confronto tra culture, nella dimensione europea e mondiale dell'insegnamento, costituendo la risposta più alta al razzismo. Concerne la possibilità di conoscere e farsi conoscere, nel rispetto

Albania, Marocco e Cina sono da tempo le prime cittadinanze). Gli alunni con background immigrato sono distribuiti in maniera non uniforme sul territorio nazionale, concentrati in alcune città (di grande dimensione come Roma, Milano, Torino, ma anche medio-piccole come Brescia, Prato, Piacenza). Cfr. MIUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2016/17*, Roma, Ufficio Statistica e Studi, 2018.

²² Eurydice (2004).

dell'identità di ciascuno, in un clima di dialogo e solidarietà" (C.M. 73/1994). È poi attraverso il documento ministeriale del 2007, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* che si arriva a una maggiore precisazione del modello italiano d'integrazione scolastica interculturale. Tale educazione assume il significato di un nuovo modo di insegnare e di apprendere, la presenza straniera perde i suoi connotati di eccezionalità e il riconoscimento della differenza è possibile solo con la costruzione di un framework culturale dialettico e mescolato in cui rintracciare e condividere somiglianze²³.

Richiamando la definizione di Giménez, l'interculturalismo europeo (e nella sua versione italiana) si basa su una visione di educazione che rispetta la diversità culturale dell'apprendente attraverso l'offerta di un'educazione culturalmente appropriata per tutti (diritto al rispetto della differenza in educazione); offre a ogni allievo le conoscenze, abilità, competenze necessarie per partecipare pienamente alla società di appartenenza (diritto all'uguaglianza educativa); rende capaci gli studenti a contribuire a rispetto, comprensione e solidarietà fra gli individui, i gruppi sociali e quelli etnici, culturali e religiosi (positiva interazione fra persone con differente background). All'interno di questa cornice, dunque, è interessante considerare alcune delle strategie e prassi interculturali delle città europee che si conformano ai principi sopramenzionati: a fianco di contesti che stanno muovendo ancora i loro primi passi, si rilevano esperienze di eccellenza cui guardare per identificare elementi trasferibili e utili per le politiche cittadine.

Interculturalismo come garanzia di pari opportunità educative

Gli interventi nell'ambito dell'uguaglianza delle opportunità educative sono cruciali, come evidenziato dalla già citata *Risoluzione europea* del 2009, dal momento che i dati mostrano

²³ M. Clementi, *La scuola e il dialogo interculturale*, Milano, Ismu, 2008.

ancora un sistematico svantaggio degli alunni stranieri rispetto ai nativi nei sistemi educativi europei: questi allievi si segnalano, ad esempio, per un accesso ritardato al percorso di scolarizzazione avendo una più bassa partecipazione all'offerta educativa prescolare²⁴, così come all'istruzione post-obbligatoria; per performance scolastiche peggiori dei nativi²⁵; per l'uscita prematura dal sistema di istruzione e per maggior rischio di abbandono, come i loro compagni più svantaggiati, soprattutto quando sono neoarrivati, minori soli o particolarmente vulnerabili²⁶; per l'esperienza della concentrazione in scuole di periferia o di scarsa qualità in diversi paesi europei²⁷. Secondo l'ultima edizione del MIPEX 2015 (*Migrant Integration Policy Index*)²⁸, l'educazione risulta essere l'area di maggiore debolezza fra le politiche nella maggior parte dei paesi considerati, comparata con altri ambiti d'integrazione (lavoro, partecipazione politica, accesso alla cittadinanza, ricongiungimento familiare, ecc.). Fra i 38 Stati considerati, 20 sono caratterizzati da inadeguate politiche educative (fra questi molti paesi del Sud e dell'Est Europa): gli interventi finalizzati al miglioramento dell'accesso all'istruzione sono ancora pochi e, in molti casi, i governi confidano che ogni potenziale problema di apprendimento fra figli di immigrati troverà una soluzione nel generale funzionamento del sistema di istruzione. Segnaliamo, di seguito, alcune città che si sono distinte per significative pratiche

²⁴ Cfr. European Commission, *Key data on Early Childhood Education and Care in Europe. Eurydice and Eurostat Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

²⁵ OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE), *PISA 2015 Results (Vol. I) Excellence and Equity in Education*, Paris, OECD Publishing, 2016.

²⁶ R. Hippe e M. Jakubowski, *Immigrant background and expected early school leaving in Europe: evidence from PISA*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

²⁷ Council of Europe, *Fighting school segregation in Europe through inclusive education: a position paper*, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 2017.

²⁸ Iniziativa promossa da British Council e Migration Policy Group, il MIPEX è un utile strumento per l'analisi delle politiche per l'immigrazione (anche in ambito educativo), a livello comparato in 38 paesi (www.mipex.eu).

d'integrazione scolastica nel campo delle pari opportunità.

Sul fronte dell'accesso al sistema di istruzione di tutti gli alunni e della riduzione della segregazione, a **Zurigo** un centinaio di scuole sono coinvolte nel programma speciale Quality In Multicultural Schools (QIMS)²⁹. Innalzando e monitorando la qualità della proposta formativa, QIMS si propone di rendere tutte le scuole ugualmente attrattive per allievi e famiglie svizzere di ceto sociale medio, così come per famiglie e coetanei di origine straniera, così da evitare il *white flight* e le emergenze proprie delle cosiddette "scuole-ghetto"³⁰. A garanzia del successo del programma, a ogni scuola è assegnato un referente che si occupa di coordinare le attività dello staff dei docenti. Ogni scuola riceve formazione, monitoraggio e accompagnamento durante i primi due anni di attività, mentre i docenti vengono formati in itinere e hanno l'opportunità di lavorare in rete con altre scuole così da apprendere dal confronto e dalla condivisione di esperienze altrui. QIMS offre supporto finanziario e professionale alle scuole per lo sviluppo di progetti speciali, in linea con le finalità del programma e rispondenti ai bisogni locali.

Per quanto riguarda l'iscrizione scolastica dei neo-arrivati, nella città di **Vic** (Spagna) gli ispettori scolastici, l'insegnante referente dell'accoglienza, i dirigenti scolastici e il rappresentante del comune si incontrano regolarmente per assegnare i bambini neo-arrivati alle scuole, prendendo in considerazione molteplici criteri (es. la zona di residenza, il livello di istruzione del bambino, la disponibilità di posti, le scuole frequentate da fratelli e sorelle, ecc.), con l'obiettivo di distribuire i bambini stranieri con la medesima provenienza nelle diverse scuole cittadine per evitare la concentrazione etnica. Questo approccio della "scelta controllata", in cui gli alunni sono assegnati alle scuole sulla base di un processo progettato dalle istituzioni centrali, ha buoni risultati

²⁹ Cfr. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/quality-in-multicultural-schools-qims->

³⁰ Nel cantone di Zurigo, QIMS è infatti obbligatorio per tutti gli istituti scolastici con più del 40% di allievi con background migratorio.

grazie alla collaborazione delle istituzioni pubbliche³¹.

Il progetto SAFE (School Approaches for Family Empowerment), promosso dal Comune di **Reggio Emilia**³², individua strategie per promuovere l'accoglienza e l'integrazione delle famiglie straniere a partire dalla scuola, considerata primo spazio di incontro interculturale. L'iniziativa è realizzata con il contributo del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e vede la partecipazione delle città di Torino e Arezzo, e della municipalità londinese di Lewisham. Valore aggiunto del progetto sono le Linee guida con le strategie per l'empowerment delle famiglie³³, prodotte dal confronto multilivello tra le pratiche educative e le politiche delle tre città: il documento contiene esperienze, indicazioni e suggerimenti utili al personale della scuola, agli amministratori e alle famiglie stesse. Si propone in particolare un modello di intervento che vede i genitori trasformarsi in attori sempre più presenti e attivi nel contesto scolastico: da genitori "informati" (ad es. attraverso materiali plurilingue e mediatori linguistico-culturali) a genitori "competenti" (anche in Italiano L2), capaci di accompagnare i figli nei compiti e nella vita scolastica, fino a genitori "proattivi" che co-progettano e co-costruiscono attività e percorsi scolastici. Il progetto propone inoltre un sistema di benchmarking on-line, strumento concreto per la valutazione e la misurazione degli interventi realizzati, con l'obiettivo di aumentarne l'efficacia nel

³¹ Cfr. P. Wood (2009), p. 65.

³² Particolarmente interessanti risultano anche altri interventi della città di Reggio Emilia, attraverso il suo Centro Interculturale Mondinsieme. Valorizza il ruolo dei giovani di seconda generazione il progetto "Tutor in lingua madre", a supporto del successo scolastico e dell'inclusione sociale dei minori stranieri delle scuole superiori della città (<http://www.mondinsieme.org/tutor-in-lingua-madre.html>). Per lo stesso ordine di scuola, il Centro Interculturale ha inoltre sviluppato un curriculum interculturale che tratta temi come la religione, i media, il pregiudizio, la cultura, ecc. attraverso attività laboratoriali e cooperative realizzate regolarmente durante tutto l'anno scolastico (*The intercultural city step by step. Practical guide for applying the urban model of intercultural integration*, Council of Europe, 2013, p. 65).

³³ <http://www.mondinsieme.org/safe.html>; cfr. *Verso linee guida. Strategie educative per l'empowerment a favore delle famiglie*, Comune di Torino, Comune di Arezzo, Fondazione Mondinsieme, Reggio Emilia, 2014.

confronto tra diversi territori, per un *empowerment* delle famiglie con background immigrato che sia il più possibile misurabile e basato sulle evidenze.

Per restare in tema di accesso e successo formativo, significativo è lo Integration and Diversity Monitor di **Vienna**, rapporto sui processi d'integrazione e sulle *diversity policies* della città, che analizza anche la situazione di giovani immigrati neoarrivati che non studiano e non lavorano. Il rapporto mostra come il *dropout* di questi giovani sia strutturale e creato dallo stesso sistema di accoglienza (essi non possono essere inseriti né nella scuola dell'obbligo per questioni di età, né nella secondaria in quanto non hanno sufficienti competenze nella L2). Così la città di Vienna ha istituito uno speciale *youth college* pensato per rispondere ai bisogni di questi ragazzi, evitando la loro dispersione e agganciandoli al sistema formativo³⁴.

Esemplare per l'attenzione all'apprendimento della L2 da parte di minori e adulti con background migratorio è il caso della città di **Reykjavik**, dove il Department of Education and Youth ha avviato e gestisce, in collaborazione con l'associazione "Mother Tongue", il progetto Centre of language and literacy ("Centro per le lingue e l'alfabetizzazione")³⁵. Il progetto è parte del piano d'azione del Dipartimento "Il mondo è qui", volto a promuovere politiche di alfabetizzazione, educative e ricreative per le sempre più numerose famiglie immigrate della città. Il Centro, in particolare, realizza politiche relative all'insegnamento dell'Islandese come L2, al bilinguismo attivo (conservando e valorizzando le lingue materne) e alla cooperazione tra scuole e famiglie. A tal fine il Dipartimento ha tra i suoi operatori insegnanti delle lingue d'origine delle famiglie immigrate, facilitatori linguistici, specialisti ed esperti che supportano gli insegnanti e tutto il personale di molte istituzioni educative della città: scuole dell'infanzia e scuole primarie ma anche centri

³⁴ <https://www.wien.gv.at/english/social/integration/basic-work/monitoring.html>

³⁵ https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_cfnf/fjol-menningarstefna_uppsett_enska_n.pdf.

educativi dell'extra-scuola. Gli insegnanti ricevono consulenze, corsi di formazione in ambito cross-culturale e supporto su come lavorare in maniera mirata e significativa con gli allievi eterogenei per lingue e universi culturali d'origine³⁶.

Sul successo formativo e sulla prevenzione della dispersione, il progetto europeo EDUQUAL ha promosso strategie alleanzate a **Torino, Madrid e Amburgo**³⁷, al fine di favorire l'equità educativa in contesti svantaggiati, affiancando 97 adolescenti stranieri con difficoltà scolastiche a 76 mentor, studenti universitari con medesimo background, che hanno svolto una funzione essenziale nel sostegno allo studio, come supporto educativo e nello sviluppo della motivazione nel continuare gli studi. I partecipanti al progetto, seguiti nel passaggio critico alla scuola secondaria, sono stati anche coinvolti in attività culturali volte a migliorare, oltre alle competenze di base, anche competenze trasversali, finalizzate ad aumentare autostima, fiducia in se stessi, capacità comunicative e creatività.

Facendo un cenno all'accesso all'istruzione terziaria, molto interessante la proposta attiva nell'Università tedesca Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), una delle prime in Germania a sviluppare il progetto Opportunità di studio per i rifugiati, che facilita l'accesso ai percorsi universitari per rifugiati e richiedenti asilo, evitando complesse procedure burocratiche. Un'intervista e la valutazione delle competenze linguistiche di base in tedesco selezionano i candidati che, attraverso corsi di lingua e lezioni di prova in diverse discipline,

³⁶ Si segnala, sull'insegnamento della L2 alle mamme di alunni di scuola primaria non europee, anche l'innovativo progetto *Parents' Integration through Partnership (PIP)*, attivato nella città di Londra anche con fondi europei, comprendente un corso di lingua inglese di 5 settimane (basato su contenuti di vita quotidiana e connessi alla scuola dei figli), nonché un programma di formazione per volontari per sostenere i genitori corsisti nella partecipazione scolastica e per favorire l'apprendimento linguistico nella conversazione informale (<https://ec.europa.eu/migrant-integration/intract/parents-integration-through-partnership>).

³⁷ Il programma è documentato dal Sirius network: <http://www.sirius-migration-education.org/eduqual-strategic-alliance-for-educational-equity-in-disadvantaged-contexts/>

sono orientati alla scelta della facoltà e del percorso più adatto al proprio profilo. Valore aggiunto del progetto sono le molte attività di inte(g)razione nella vita universitaria che coinvolgono gli studenti universitari al fianco dei giovani rifugiati in un agire riflessivo e interculturale³⁸.

Rimanendo in contesto universitario ma in Italia, prende le mosse dall'insegnamento dell'Italiano L2 per andare poi ben più lontano l'esperienza Dai barconi all'Università, realizzata nell'ambito della *Summer School* presso la Scuola della Lingua Italiana per Stranieri dell'Università di **Palermo**. Rispondendo ai bisogni del territorio, la Scuola ha aperto le porte ai minori stranieri non accompagnati nei percorsi di lingua e cultura italiana rivolti inizialmente a giovani ad alta scolarizzazione (studenti Erasmus, studenti stranieri di progetti di scambio, dottorandi, etc.), trasformando così una proposta formativa internazionale in una opportunità di crescita, confronto e dialogo interculturale. Innovativo è l'impegno dei giovani universitari che si sperimentano come tutor per i colleghi neo-arrivati, sviluppando competenze plurilingue e interculturali in un contesto di migrazione reale, complesso e dinamico³⁹.

Interculturalismo come promozione delle diversità culturali

Per quanto concerne il principio del riconoscimento della diversità culturale, esso rappresenta ancora una sfida per l'Europa impegnata nel costituirsi come multilingue e multiculturale attraverso la formazione, come emerge dal documento *Il multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune* (2008). La valorizzazione del plurilinguismo e il mantenimento della lingua materna, intese come risorse preziose per l'esperienza

³⁸ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/erlangen-friedrich-alexander-universitat-enables-access-to-education-for-refugees>.

³⁹ <https://minorinonaccompagnatialluniversita.wordpress.com>

educativa, rimangono ancora sullo sfondo⁴⁰. Secondo i dati MIPEX 2015, pochi paesi europei sembrano cogliere le possibilità offerte in tal senso dalla presenza degli alunni stranieri: nella maggior parte dei casi, quando le lingue e le culture altre si insegnano a scuola coinvolgono spesso solo gli immigrati; permangono difficoltà di comunicazione fra insegnanti e genitori stranieri; i figli degli immigrati frequentemente sono in difficoltà nel processo di apprendimento, in quanto sono particolarmente rappresentati fra coloro che non parlano a casa la lingua di istruzione⁴¹; le difficoltà scolastiche derivano inoltre dal fatto che i contenuti dei *curricula* sono prevalentemente monoculturali e ancora è scarsa la presenza di docenti con background immigrato nei diversi paesi europei. Eppure vi sono città che sviluppano progetti che tengono in considerazione le varie forme di diversità culturale nei contesti educativi.

Il programma Benvenuti a scuola, promosso dalla città di **San Sebastian** con il supporto del Governo basco nell'ambito della più ampia strategia interculturale della città, propone un approccio sistemico di riconoscimento della diversità culturale, coinvolgendo e valorizzando le diversità di tutti gli attori che operano nello spazio-scuola, personale docente e non docente, interno e esterno. Cruciale è l'attenzione verso le famiglie neo-arrivate, ognuna delle quali viene messa in contatto con una "famiglia tutor" locale, che la accompagna nell'inserimento scolastico e nell'avvicinarsi ai servizi del territorio. Il piano cittadino offre anche molti corsi di lingua basca e incoraggia la partecipazione a momenti ricreativi, occasioni di incontro e socialità tra famiglie locali e di origine straniera⁴². Un'attenzione

⁴⁰ NESSE network, *Education and Migration. Strategies for integrating migrant children in European schools and societies*, Bruxelles, Education & Culture DG, 2008.

⁴¹ Eurydice, *Cifre chiave dell'insegnamento delle lingue a scuola in Europa*, Firenze, Eurydice Italia, 2017.

⁴² Il gruppo delle famiglie tutor proveniva inizialmente dall'associazione genitori della città, che conta anche madri di origine straniera, oggi professioniste, testimoni positive di un percorso migratorio di successo (*Compilation of Good Practices from ICC Cities*, Intercultural Cities (Building the future on diversity) e Council of Europe, 2017, p. 72).

alle famiglie è stata cruciale anche nel progetto PAOO (Platform of Migrant Parents in Education) che, attraverso una rete di organizzazioni nazionali di immigrati, ha inteso promuovere **nelle più grandi città dei Paesi Bassi** il contatto fra genitori immigrati, comuni e scuole, incrementando l'empowerment e la proattività delle famiglie, presentando alle istituzioni il loro punto di vista diverso a livello culturale, favorendo il dialogo e supportando la crescita positiva di alunni bilingui⁴³.

Nella prospettiva del plurilinguismo e della mediazione linguistico-culturale, in Germania, la Rütli school di **Berlino** è riuscita a trasformarsi da scuola periferica e segregata a centro educativo di eccellenza. Tra le principali azioni intraprese, si segnala la promozione delle lingue d'origine degli allievi, turco e arabo in particolare, viste come un'opportunità: sono lingue valide, ad esempio, per "Arbitur", esame richiesto per l'accesso all'università. Per aumentare la motivazione, inoltre, alcune discipline sono proposte nelle L1 degli studenti grazie a docenti madrelingua. L'iniziativa ha riscosso grande successo tra i genitori che si sono sentiti accettati e valorizzati proprio per la loro identità culturale e linguistica. Il risultato è un approccio più positivo alla scuola, in cui le famiglie con background migratorio riescono a identificarsi più facilmente⁴⁴.

La scuola interculturale riconosce una pluralità di lingue, di culture e di religioni. In particolare, promuove la valorizzazione delle diversità religiose il progetto Segni per Incontrarsi, che è stato promosso dall'Assessorato ai Diritti di Cittadinanza del Comune di **Cremona**, nell'ambito delle attività del Centro Interculturale, in collaborazione con il Tavolo Interreligioso. Diverse scuole secondarie della città hanno visitato i principali luoghi di culto del territorio e incontrato i rappresentanti delle religioni presenti a Cremona. Hanno riflettuto sulla realtà del pluralismo religioso e sull'importanza del dialogo tra tutte le religioni, che condividono valori di fondo quali la fratellanza

⁴³ <http://www.sirius-migrationeducation.org/the-netherlands-platform-of-migrant-parents-in-education/>

⁴⁴ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/campus-rutli>

e la pace tra i popoli. Frutto del progetto è stato un blog che “mappa” le diverse comunità religiose e le racconta attraverso i materiali elaborati dalle scuole⁴⁵.

Il riconoscimento della dimensione alimentare del pluralismo religioso e culturale nello spazio pubblico della scuola è il tema centrale del progetto di ricerca-azione *A tavola con le religioni*, condotto dalla Fondazione Benvenuti in Italia di Torino, in collaborazione con le mense scolastiche di 8 città europee (Bucarest, Parigi, Tirana, Saragozza) e italiane (Milano, Sesto Fiorentino, Torino e Roma). Lo studio ha esaminato i modelli e le abitudini alimentari propri di famiglie con diversi background migratori, con l'obiettivo di valutare il servizio mensa fornito dalle istituzioni scolastiche in termini di inclusione/esclusione sociale. Attraverso eventi e iniziative di disseminazione, il progetto ha inoltre sottolineato come l'alimentazione, nella sua dimensione collettiva, possa attivamente contribuire all'integrazione socio-culturale, favorendo comunicazione, inclusione e coesione⁴⁶.

Va nella direzione dell'inclusione scolastica e sociale delle famiglie, già a partire dall'infanzia, il programma tedesco *Rucksack KiTa*, rivolto ai bambini fra i 3 e i 6 anni, ai genitori e agli educatori della scuola dell'infanzia, promosso dalle autorità federali e municipali del **Nordreno-Vestfalia** (NRW). Il programma valorizza il plurilinguismo a scuola come importante risorsa educativa in un'ottica interculturale, progetto di cittadinanza culturale per tutti i bambini e per le loro famiglie. *Rucksack KiTa* vuole rispondere ai bisogni delle famiglie di conservare, per i propri figli, i legami con la lingua e la cultura

⁴⁵ <https://www.comune.cremona.it/node/471845>. A testimonianza dell'attenzione e dell'investimento della città di Cremona su questo fronte è anche il seminario nazionale “S-cambiando s'impara. Scuola e pluralismo religioso”, giunto nel 2016 alla sua quarta edizione e le relative pubblicazioni. Cfr. F. Caruso e V. Ongini, *Scuola, migrazioni e pluralismo religioso*, Todì, Tau Editrice, 2017.

⁴⁶ Rapporto di progetto a cura di M.C. Giorda, L. Bossi, e E. Messina, *A tavola con le religioni* (nella ristorazione collettiva), Fondazione Benvenuti in Italia, 2014, https://www.olir.it/areetematiche/334/documents/report_ita_definitivo_2014.pdf.

d'origine, supportando e valorizzando il ruolo genitoriale in contesto migratorio e favorendo percorsi di promozione e inclusione socio-culturale. In particolare, gruppi di genitori si incontrano settimanalmente presso la scuola frequentata dai propri figli: accompagnati da una tutor, ricevono materiali didattici nella propria L1 (tedesco, turco, arabo, albanese, italiano, russo, inglese, serbo e croato) insieme a indicazioni e suggerimenti su come utilizzarli, a casa, con i figli. Gli incontri diventano poi anche spazio di informazione e condivisione di problematiche legate al percorso d'integrazione scolastica e sociale. Una particolare attenzione è posta al contesto scolastico dove si svolge il programma: la tutor coordina il suo intervento con gli educatori della scuola dell'infanzia, così che le attività proposte a scuola, per l'apprendimento del tedesco come L2, si sviluppino di pari passo (a livello di temi e contenuti) con il lavoro svolto a casa, dai genitori, per l'apprendimento della L1. Educatori e insegnanti si impegnano a seguire momenti di programmazione comuni, corsi di formazione e di approfondimento sui temi dell'educazione interculturale e del plurilinguismo. Il metodo innovativo permette di valorizzare le lingue d'origine dei molteplici gruppi linguistici presenti a scuola e sul territorio, contestualmente allo sviluppo delle competenze nella lingua seconda per adulti e bambini⁴⁷.

Infine si segnala, sullo stesso territorio del Nordreno-Vestfalia, un network di insegnanti con background migrante che è stato il primo costituito sul territorio tedesco nel 2007, con contributo ministeriale, coordinato da uffici comunali per l'integrazione e seguito da docenti distaccati. Il network si sviluppa dall'idea che questi insegnanti possano essere mediatori, ambasciatori ed esempi positivi per gli alunni di origine immigrata, per i risultati conseguiti con la loro integrazione educativa e

⁴⁷ <http://www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/>. Cfr. S. Cantù e A. Cuciniello (a cura di), *Plurilinguismo. Sfida e risorsa educativa*, Milano, Fondazione Ismu, 2012. Si veda anche, più in generale, il caso dell'educazione linguistica plurilingue in NRW in G. Extra e K. Yagmur, *Urban Multilingualism in Europe. Immigrant Minority Languages at Home and School*, Multilingual Matters Ltd, 2004, pp. 93-99.

sociale, nonostante le diverse appartenenze culturali. Le attività del network includono: l'orientamento di studenti con background immigrato verso la professione insegnante, enfatizzando le potenzialità di questa scelta; l'accompagnamento di questi studenti durante la formazione iniziale, al fine di creare connessioni, scambiare informazioni e offrire i benefici dell'apprendimento peer-to-peer, sensibilizzando anche i formatori all'importanza della diversità culturale; formare il personale docente in servizio, con percorsi di aggiornamento, workshops tematici, coaching, supporto negli sviluppi di carriera.

Interculturalismo come interazione positiva fra studenti con background differente

Il principio dell'interazione positiva fra persone culturalmente differenti sembra essere l'elemento del progetto interculturale meno consolidato nelle politiche formative dei diversi paesi europei. Ancora dal monitoraggio del MIPEX 2015, emerge che in molti contesti nazionali alle scuole è richiesto di insegnare a tutti gli studenti come vivere e imparare insieme in una società differenziata, senza che le istituzioni scolastiche ricevano tuttavia fondi *ad hoc*. La maggioranza dei paesi europei tende ancora a usare metodi tradizionali nell'insegnamento e l'intercultural non sempre è considerata obbligatoria nella formazione degli insegnanti. In alcuni contesti, del Sud e del Nord Europa, in particolare, si sta concretizzando l'interculturalismo all'interno dei programmi di educazione alla cittadinanza.

In questo campo, si rileva in particolare l'esperienza della città di **Barcellona**, che ha riorganizzato i suoi servizi scolastici e educativi attraverso il progetto Convivència i Mediació, con l'obiettivo di promuovere la convivenza, il rispetto, la conoscenza e il dialogo con l'altro in un contesto educativo fortemente caratterizzato dalla diversità linguistica e culturale. In primo luogo, il progetto ha costituito un gruppo di referenti ed esperti in campo pedagogico, considerando la prospettiva interculturale come elemento fondante per la revisione del curriculum di

studi. Tra gli altri elementi qualificanti del progetto:

- formazione dei docenti in campo interculturale, con un focus sull'importanza di conoscere i percorsi scolastici degli allievi nei paesi d'origine;
- reclutamento del personale docente, anche di origine straniera, facilitando il riconoscimento dei titoli presi all'estero e selezionando gli insegnanti più adatti a lavorare sui progetti d'integrazione;
- attenzione all'insegnamento della L2 e al mantenimento delle L1 nella prospettiva del plurilinguismo e della reciprocità;
- apertura al territorio, il coinvolgimento di soggetti extrascolastici, favorendo la creazione di reti di socialità capaci di formare cittadini attivi e consapevoli;
- forte attivazione delle famiglie nel processo educativo. Le scuole diventano spazi aperti di incontro e confronto, anche in orario extrascolastico e nei fine settimana, fra genitori, organizzazioni del territorio e insegnanti; promuovono percorsi di formazione per i genitori (che possono attivarsi, a esempio, ed entrare a far parte dell'associazione genitori) e spazi per attività creative e ricreative⁴⁸.

Mira allo sviluppo delle competenze interculturali dei piccoli allievi di 5 anni il progetto della Förskolan Örnén (Eagle Primary School), di **Alby**, nella **periferia di Stoccolma**, sobborgo dove circa l'82% dei residenti non ha origini svedesi e in cui gli alunni della scuola hanno tutti background immigrato. Il progetto accompagna i bimbi nell'esplorazione dei luoghi della città, promuovendo atteggiamenti di apertura e curiosità, con spirito democratico e interculturale (ispirandosi al lavoro del Centro Malaguzzi di Reggio Emilia). Il senso dello spazio, infatti, è ritenuto fondamentale nel processo di costruzione

⁴⁸ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/co-existence-through-education>.

identitaria dei piccoli chiamati a esplorare il territorio circostante, a scegliere (e fotografare) i luoghi per loro più significativi e interessanti, motivando le loro preferenze. Il progetto favorisce l'incontro tra gli allievi di Alby e i coetanei svedesi della “scuola bene” del centro città che hanno seguito un percorso analogo, per scoprire che è possibile trovare nuove modalità di comunicazione non-verbale, sperimentando competenze interculturali preziose per la loro vita futura in un mondo multietnico⁴⁹.

Guarda al benessere scolastico e alla costruzione di una cultura condivisa anche la proposta della città di **Sumy, Ucraina**, di inserire l'educazione interculturale nel curriculum scolastico: la scuola si impegna a lavorare sulla prevenzione dei conflitti e a insegnare valori come il rispetto delle diverse culture, la tolleranza, la valorizzazione della personalità e delle competenze di ogni allievo. Sono stati introdotti una serie di corsi con i quali si ottengono crediti formativi, come per ogni altro insegnamento del curriculum, come ad esempio “Tutti uguali tutti diversi”, “Siamo insieme sotto uno stesso cielo”, “Io e noi”, “Tolleranza e multiculturalismo”, “Rispetta chi ti sta attorno”, “I buoni vicini vivono in pace” e “L'alfabeto della tolleranza”⁵⁰.

Sembra interessante riprendere qui alcuni spunti offerti dal già citato piano di intervento “Il mondo è qui” promosso dal Department of Education and Youth di **Reykjavik**, utili alla co-costruzione di un “terzo spazio” abitato e ridefinito da differenti universi culturali che si incontrano a scuola ma non solo. Obiettivo delle “diversity policies” della città è di far sì che i cittadini “sperimentino la diversità nella cultura e nella comunità”, cultura e comunità dove la conoscenza e l'apertura mentale, l'equità e il rispetto reciproco caratterizzano le relazioni, così che ciascuno possa trarre il massimo beneficio dalle diversità a vantaggio della collettività⁵¹. Parole chiave delle politiche della città sono: coinvolgimento delle famiglie nelle attività della

⁴⁹ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/forskolan-ornen>.

⁵⁰ <http://18-sumy.com.ua>; Intercultural Cities (Building the future on diversity) e Council of Europe (2017), p. 74.

⁵¹ <https://reykjavik.is/en/multicultural-issues>.

scuola e del tempo libero; costruzione di un clima di fiducia e di collaborazione, nella consapevolezza che in una società multiculturale le famiglie hanno strutture diverse e bisogni differenti; quindi flessibilità e sviluppo di competenze, in primo luogo negli educatori e negli operatori sociali, per comunicare e cooperare “tra” e “attraverso” lingue e culture; infine metodi cooperativi nella didattica e nelle attività organizzate del tempo libero, che diventano così il laboratorio dove sperimentare competenze sociali e di cittadinanza per bambini, ragazzi e famiglie⁵².

Nella stessa direzione va la città di **Torino**, con le sue Linee guida per il Coordinamento alle Politiche per l'Interculturalità e alla Partecipazione, di recente pubblicazione (marzo 2018), che sistematizzano le politiche della città, proponendo una “visione inclusiva e interculturale (che) permea tutte le attività” della città, e in particolare tutti gli interventi del Servizio Orientamento, Adolescenti e Inclusione Scolastica. La presenza di questi servizi offre una maggior continuità delle azioni volte all'inclusione scolastica e sociale di allievi e famiglie con background immigrato, favorendo la frequenza e il successo formativo in un clima di riconoscimento e valorizzazione di tutte le differenze e diversità. Significativa è la collaborazione delle scuole del territorio con il Centro Interculturale della Città che, dal 1996, svolge attività di “educazione e supporto alle nuove generazioni con progetti volti al contrasto della dispersione scolastica, alla costruzione di relazioni educative significative con adulti e tra pari, all'aggregazione e al protagonismo giovanile”⁵³.

Appare infine particolarmente significativa, con possibili ricadute di medio-lungo periodo, anche l'iniziativa Atlante pedagogico, promossa dal Comune di **Genova**: un catalogo online che raccoglie “attività di educazione interculturale realizzate

⁵² https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/fjol-menningarstefna_uppsett_enska_n.pdf

⁵³ Si riporta, ad esempio, l'esperienza “Giovani al Centro”, una proposta rivolta a ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado torinesi, con attività di doposcuola, aggregazione, fruizione e produzione di eventi artistico-culturali. <http://www.interculturatorino.it/il-centro/giovani-al-centro-2016/>

in ambito scolastico ed extrascolastico”. Le pratiche educative sono presentate attraverso schede descrittive e documentate con testi e immagini. Il tema del monitoraggio e della documentazione delle pratiche di educazione interculturale risulta infatti di fondamentale importanza, a garanzia della trasferibilità e dell’innovazione dei percorsi interculturali di qualità⁵⁴.

Conclusioni

L’excursus sulle pratiche interculturali delle città europee a livello di garanzia delle pari opportunità educative, della tolleranza e valorizzazione delle diversità culturali, e dell’interazione positiva fra persone con background differenti nei contesti formativi, ha permesso di mettere in luce la pluralità, l’eterogeneità e la complessità degli interventi che hanno inteso sviluppare questo approccio alla “governance through diversity”.

Senza dubbio, attualmente l’interculturalismo rappresenta in molti casi più un’aspirazione che una realtà concreta. Una prospettiva tra l’altro messa a dura prova dalla crisi economica che ha investito pesantemente il Sud Europa, con una netta riduzione delle risorse finanziarie e umane dedicate agli allievi stranieri e all’intercultura⁵⁵. Questo approccio è ancor più messo in discussione in una fase di crisi dei legami sociali e di crescenti paure, in cui ci si appella alla scuola soprattutto per il

⁵⁴ <http://www.atlantepedagogico.comune.genova.it/Intercultura/Default.aspx>.

A questo proposito, un progetto unico nel suo genere ma attualmente sospeso, è stato quello della “Banca dati dei progetti e delle iniziative di educazione interculturale” (BDEI) realizzati in Lombardia. La BDEI (promossa da Fondazione ISMU e Regione Lombardia) è stata l’unica esperienza italiana ampia di monitoraggio e analisi sistematica della progettazione delle scuole in campo interculturale, che ha raccolto un database di circa 2000 progetti, offrendo anche un modello per la valutazione qualitativa dei diversi progetti. Cfr. E. Colussi, *Repertorio di buone pratiche di educazione interculturale in Lombardia*, Milano, Fondazione ISMU, ORIM, 2010.

⁵⁵ M. Colombo e M. Santagati, “Education in a crisis. Italy within Southern Europe: trends and the way forward”, *Arxius de Ciències Socials*, n. 35, 2016, pp. 29-48.

suo ruolo nella prevenzione della radicalizzazione delle giovani generazioni, nel contrasto degli estremismi violenti e del terrorismo di matrice religiosa⁵⁶. Anche in Italia l'attenzione precoce all'intercultura e lo slancio normativo degli anni Novanta sembra essersi attualmente esaurito. Il nodo rimane ancora oggi quello dell'accoglienza universalistica di tutti gli allievi, con una cura verso ambienti di apprendimento inclusivi, misti e positivi, evitando il formarsi di scuole-ghetto, migliorando l'offerta formativa, i processi di apprendimento e la qualità della convivenza interetnica.

In conclusione si può affermare che la sfida maggiore delle politiche è ancora quella di tenere insieme, attraverso approcci sistemici e integrati, le tre dimensioni precedentemente analizzate e che definiscono il "canone" del modello interculturale: **1.** garanzia del diritto allo studio per tutti, soprattutto i neo-arrivati e più svantaggiati (minori soli, richiedenti asilo, ecc.); **2.** riconoscimento delle risorse linguistiche e culturali degli allievi con background immigrato (e delle loro famiglie) come opportunità per tutti gli studenti; **3.** trasformazione dell'offerta formativa, dei *curricula*, della formazione del personale in senso interculturale, con un investimento anche sulla gestione delle relazioni scolastiche, sulla mediazione dei conflitti e sul potenziamento della cooperazione⁵⁷.

Sul primo punto, le buone pratiche hanno preso in considerazione le seguenti aree (e pertanto le politiche delle città necessitano di includere le seguenti azioni): facilitazione dell'accesso all'educazione pre-scolare; supporto nell'apprendimento della seconda lingua per genitori e bambini, fin dall'infanzia; interventi di de-segregazione e qualificazione dell'offerta formativa delle scuole con alte percentuali di alunni di origine immigrata;

⁵⁶ M.C. Giorda, M. Santagati e A. Cuciniello, "Nuove generazioni e radicalismo violento. Stereotipi e antidoti", *Rassegna Italiana di Criminologia*, Anno XI, n. 4, 2017, pp. 227-235.

⁵⁷ Sui buoni esiti dell'apprendimento, non disgiunti da relazioni positive nella scuola, si veda: M. Colombo e M. Santagati, *Nelle scuole plurali. Misure d'integrazione degli alunni stranieri*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

azioni di orientamento e accompagnamento che supportino la scelta scolastica e favoriscano la partecipazione degli allievi stranieri a un'istruzione secondaria di qualità; sostegno allo studio, misure di prevenzione e di contrasto alla dispersione scolastica, con recupero degli apprendimenti a scuola e nell'extrascuola (in doposcuola o in altri contesti attrattivi per i giovani), grazie a insegnanti, pari o altre figure educative di uguale o diverso background; interventi di garanzia del diritto allo studio per soggetti particolarmente vulnerabili (minori soli, ecc.); sostegno alla continuità dei percorsi nell'istruzione secondaria non obbligatoria e nell'accesso/passaggio all'istruzione terziaria.

Sul secondo punto, gli ambiti di intervento segnalati dalle pratiche interculturali delle città sono molteplici e riguardano: il riconoscimento della diversità linguistica, culturale, religiosa (con la trasformazione, ad esempio, degli edifici scolastici con cartelli multilingue, oggetti ed elementi decorativi di diversa provenienza culturale, attraverso menù scolastici rispettosi delle diverse tradizioni culturali/religiose, ecc.); la valorizzazione delle competenze nella lingua d'origine di minori e genitori, il mantenimento della lingua materna come risorsa per l'apprendimento della L2; l'offerta scolastica (ed extrascolastica) plurilingue; gli interventi di mediazione linguistico-culturale, anche per la facilitazione delle relazioni scuola-famiglia, attraverso il riconoscimento della diversità di cui queste ultime sono portatrici; l'eterogeneità del corpo docente, con il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale di docenti con background immigrato.

Sul terzo punto, gli ambiti di azione identificati sono relativi a: attività di revisione dei *curricula* di studio; interventi volti a migliorare il clima dell'apprendimento con modalità cooperative e partecipative; azioni per la mediazione dei conflitti e per il miglioramento delle relazioni interetniche nei contesti formativi ed extrascolastici; la formazione interculturale del corpo docente; l'apertura delle scuole al territorio e la collaborazione con organizzazioni extrascolastiche; il protagonismo di studenti e genitori immigrati come leader e iniziatori di progetti, nonché

la loro presenza negli organismi scolastici di rappresentanza.

Cruciale, a tutti e tre i livelli, è il ruolo delle città nell'erogare servizi di supporto per la garanzia del diritto allo studio di tutti cittadini, in particolare i più svantaggiati (servizi per le famiglie, servizi di ristorazione, mediazione linguistico-culturale, corsi di L2, interventi per studenti a rischio dispersione, ecc.); nonché nell'offrire servizi che possano qualificare l'offerta formativa delle scuole in aree a forte processo migratorio, favorendo l'accesso ai diversi livelli scolastici e promuovendo il successo formativo degli alunni con background immigrato. Le città si occupano della costruzione di un più equilibrato legame fra scuola e territorio, garantendo un più adeguato utilizzo delle strutture scolastiche, evitando squilibri e sovraffollamenti, concentrazioni di studenti immigrati, della stessa cittadinanza o eccessivamente svantaggiati, rendendo attrattive e inclusive le scuole periferiche o a rischio segregazione.

Infine, il ruolo dell'ente locale è senza dubbio cruciale nel favorire uno sviluppo sinergico fra politiche educative e altre politiche per l'immigrazione nei differenti contesti locali. La sfida è quella di continuare con un costante coordinamento e confronto fra organizzazioni e istituzioni che, a vario titolo, si occupano di scuola e formazione, non solo per orientare azioni pratiche ma anche per monitorare e valutare risultati raggiunti (e limiti) nell'implementazione delle politiche educative nei contesti urbani, definendo indicatori, criteri e *benchmark*, per capire a che punto siamo sul fronte del contrasto alle disuguaglianze educative, del riconoscimento della diversità culturale e della trasformazione interculturale del sapere e delle relazioni nei contesti formativi.

5. Mercato del lavoro: buone pratiche per l'integrazione cittadina

Iraklis Dimitriadis

A causa del recente forte aumento dei flussi migratori verso l'Unione Europea (UE), la politica si è concentrata su come affrontare il problema dell'integrazione di un numero mai così alto di migranti. Sebbene la maggior parte dei flussi migratori verso l'Europa riguardi arrivi via mare in Grecia, Italia e Spagna, tutti gli stati dell'UE si sono trovati di fronte alla sfida dell'integrazione, o perché i migranti si sono diretti verso altri paesi europei, o a causa del sistema di ricollocamento dei richiedenti asilo. Sia che si parli dei recenti flussi di richiedenti asilo o di migranti provenienti da altre regioni, le autorità nazionali e locali sono impegnate a dare sostegno; inizialmente fornendo vitto e alloggio, e in seguito facilitando l'integrazione socioeconomica.

Secondo l'UE, "l'integrazione va intesa come un processo bilaterale basato sui diritti reciproci e sui corrispondenti obblighi dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e della società ospitante, che prevede la piena partecipazione dell'immigrato"¹. Sebbene l'integrazione dei migranti possa avvenire in un'ampia gamma di settori connessi ad aspetti sociali, economici, culturali, civici e di identità, l'accento è posto qui sull'integrazione nel mercato del lavoro con riferimento a questioni quali la capacità dei migranti di trovare un'occupazione, di diventare lavoratori autonomi e di contribuire al successo economico della società di destinazione ma anche al sostentamento

¹ B. Gidley e J. Hiranthi, [An evidence base on migration and integration in London](#), ESRC Centre on migration, policy and society, University of Oxford, 2010.

delle loro famiglie². Per quanto riguarda la letteratura sull'integrazione socioeconomica, essa presta particolare attenzione al ruolo delle istituzioni e all'interazione tra opportunità e ostacoli, senza sottovalutare il legame dinamico tra l'integrazione nel mercato del lavoro e altre forme di politiche per l'integrazione quali quelle dedicate all'alloggio, all'assistenza sanitaria e all'istruzione³.

Le barriere per i migranti comprendono in genere competenze linguistiche limitate o inesistenti, difficoltà nel farsi riconoscere i diplomi e le qualifiche acquisite in un paese terzo, mancanza di reti sociali e di conoscenze in grado di diffondere informazioni sulle opportunità di lavoro e sulle norme del mercato del lavoro, scarsa conoscenza delle imprese e delle norme locali in materia di luogo di lavoro⁴. Tali sfide sono esacerbate per i migranti non nati nell'UE, che devono affrontare ulteriori ostacoli connessi alla regolarità del loro status e sono pertanto esposti a un rischio più elevato di povertà e di esclusione sociale⁵. Nel tentativo di superare tali vincoli e trovare opportunità di lavoro, i migranti tendono a concentrarsi nelle aree urbane⁶. Ciò significa che l'integrazione nel mercato del lavoro va affrontata soprattutto a livello cittadino.

Nell'ambito del sistema attuale di governance multilivello, gli enti locali per l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro sono responsabili dell'attuazione delle attività d'integrazione e,

² K.F. Zimmermann, [Refugee and Migrant Labor Market Integration: Europe in Need of a New Policy Agenda](#), Princeton University and UNU-MERIT, 2016.

³ S. Spencer, M. Ruhs, B. Anderson e B. Rogaly, *The Experiences of Central and East European Migrants in the UK*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2007.

⁴ K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant, [Improving the Labour Market Integration of Migrants and Refugees: Empowering Cities through Better Use of EU Instruments](#), Migration Policy Institute Europe, 2017.

⁵ B. Gidley e J. Hiranthi (2010).

⁶ M. Brezzi *et al.* 2010. *Determinants of localisation of recent immigrants across OECD regions*, OECD Workshop on Migration and Regional Development, 7 Giugno 2010, Paris, OECD; M.B. Jørgensen, "The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level", *International Migration Review*, vol. 46, n. 1, 2012, pp. 244-278.

talvolta, della definizione delle politiche d'integrazione. La loro partecipazione dipende dalla misura in cui i governi nazionali sono disposti a mantenere il controllo sulle politiche d'integrazione o a trasferire responsabilità ai livelli inferiori di governance. Tuttavia, anche se gli enti locali sono in prima linea nelle politiche d'integrazione del mercato del lavoro e si ritrovano a doverle coordinare con i diversi livelli di governo, potrebbero essere impreparati a farlo.

In particolare, le autorità locali devono far fronte a molti vincoli tra i quali i tagli ai finanziamenti da parte dei livelli di governo più elevati. Il sottofinanziamento limita la capacità delle città d'integrare gli immigrati e gli sforzi per aiutare sia i nuovi arrivati, sia i migranti di lungo periodo potrebbero avere un impatto limitato. L'integrazione diventa problematica anche quando ci sono discrepanze tra le priorità da dare alle diverse politiche per l'integrazione a diversi livelli di governo, per esempio quando le opinioni dei politici locali e di quelli nazionali divergono. Inoltre, le città hanno spesso poca esperienza nel valutare i programmi d'integrazione e quindi nel definire delle priorità nelle politiche d'integrazione. In queste circostanze, l'integrazione diventa ancora più difficile, dal momento che le città devono inoltre rispondere alle crescenti tensioni sociali tra i nuovi arrivati e le popolazioni autoctone⁷.

Alla luce di queste considerazioni, questo capitolo analizza come e in quale misura le città possano gestire l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro. In questo modo si fa luce sull'interazione tra le città, i governi nazionali e la governance europea delle migrazioni e si evidenziano le sfide che le autorità locali devono affrontare nella gestione dell'integrazione. Vengono infine illustrate le politiche a livello di cittadino passando in rassegna le buone pratiche di varie città europee basate su casi di studio di successo e su iniziative innovative e non ancora valutate.

⁷ OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, Paris, OECD Publishing, 18 aprile 2018.

Governance multilivello e integrazione nel mercato del lavoro

L'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro è stata oggetto di dibattiti su quali politiche adottare, a quale livello e come metterle in pratica. Esiste un ampio accordo su quanto sia cruciale coinvolgere i vari attori sociali (governi nazionali, regionali e locali, settore privato, società civile). Vi è tuttavia ancora divergenza di opinione riguardo allo stabilire a quale livello ci si dovrebbe occupare dello sviluppo delle politiche d'integrazione (governance nazionale o locale), nonché riguardo al ruolo degli attori subnazionali (autorità regionali/locali) e non governativi (ONG, settore privato) nell'attuazione delle misure d'integrazione (proattivo o da mero attuatore)⁸.

Le scienze sociali spesso distinguono due tipi di governance multilivello: quella verticale e quella orizzontale⁹. A seconda del tipo di governance verticale delle politiche per l'integrazione, i governi nazionali stabiliscono obiettivi, creano politiche, adottano misure e definiscono i modi in cui l'integrazione deve essere attuata dalle autorità regionali o locali. Questo tipo di governance minimizza l'insieme delle giurisdizioni da coordinare e contribuisce alla convergenza delle politiche, poiché la cooperazione tra i diversi attori si basa su una struttura piramidale; le autorità locali devono mettere in atto politiche formulate a un livello gerarchico superiore, avendo poco spazio per adattarle. D'altro canto, la governance multilivello orizzontale prevede l'interazione tra gli attori pubblici a qualsiasi livello e quelli non statuali (approccio bottom-up). Secondo questa forma di governance, i governi nazionali delegano compiti alle autorità locali, che a loro volta possono assegnarne una parte ad altri attori statali e non statuali. L'elaborazione e l'attuazione delle

⁸ R. Careja, "Making good citizens: local authorities' integration measures navigate national policies and local realities", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018.

⁹ G. Marks e L. Hooghe, "Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, vol. 97, n. 2, 2003, pp. 233-243.

politiche d'integrazione sono il risultato della cooperazione tra i vari attori, che assumono responsabilità diverse come illustrato di seguito. La governance orizzontale è caratterizzata da una certa flessibilità, in quanto tiene conto delle mutevoli esigenze delle società. Questo tipo di approccio può portare a politiche più divergenti da un livello all'altro e condurre a politiche d'integrazione formulate in modo particolare a livello locale.

L'importanza degli approcci bottom-up

Di fronte all'arrivo massiccio e senza precedenti di migranti in Europa, vi è un maggiore consenso sul fatto che gli approcci dal basso verso l'alto in materia di governance dell'integrazione possono gestire la migrazione in modo efficace¹⁰. I luoghi di arrivo dei migranti hanno caratteristiche diverse e anche le risorse a disposizione delle città sono diverse, il che rende ancor più necessaria l'adozione di un approccio territoriale in materia di misure d'integrazione. Inoltre, i migranti sono di solito identificati con la città e non a livello nazionale, poiché la loro vita quotidiana (lavoro, attività con i bambini e socializzazione) si svolge nel luogo in cui vivono¹¹. Dall'altro lato, i governi nazionali possono avere difficoltà a sviluppare risposte ai bisogni dei migranti, in quanto non conoscono le questioni a livello locale e quindi non riescono a sviluppare pratiche che favoriscano la fiducia e la partecipazione dei cittadini migranti, elementi che contribuiscono a risultati positivi in materia d'integrazione.

Le città hanno dimostrato di essere imprenditoriali e dinamiche nell'affrontare il problema dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. In molti casi, essi elaborano politiche su misura e adattano le misure per far fronte alla

¹⁰ K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant (2017); OECD (2018); M. Ambrosini, "We are against a multi-ethnic society": policies of exclusion at the urban level in Italy", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, n. 1, 2012, pp. 136-155.

¹¹ P. Scholten e R. Penninx, [The Multilevel Governance of Migration and Integration](#), in B. Garcés-Masareñas e R. Penninx (a cura di), *The Multilevel Governance of Migration and Integration. In Integration Processes and Policies in Europe*, IMISCOE Research Series London, SpringerOpen, 2016, pp. 91-108.

crescente complessità dell'integrazione nel mercato del lavoro. L'adattamento dei programmi d'integrazione alle realtà territoriali è in linea con il *mainstreaming* dell'integrazione dei migranti¹², vale a dire che tali politiche si applicano all'intera popolazione, e la migrazione è considerata parte integrante di tutte le politiche di servizio pubblico (mercato del lavoro, istruzione, sanità, alloggi). In questo contesto, le città sono state in grado di adattare in varia misura le politiche concepite dai livelli superiori di governance, riflettendo il tipo di governance della migrazione nel paese specifico, l'esperienza di ogni città in materia di migrazione e la priorità che ogni città attribuisce all'integrazione. Tra i numerosi esempi di azioni che dimostrano la capacità delle città di adattare le politiche per l'integrazione dei migranti figurano:

- Eludere gli obblighi imposti dai legislatori nazionali ai migranti ammissibili a partecipare ai programmi d'integrazione.
- Accorciare i tempi e i tempi di attesa per l'accesso dei migranti al mercato del lavoro.
- Offrire formazione professionale e linguistica ai partecipanti a professioni specifiche per rispondere alle esigenze delle società locali, delle imprese locali e dei migranti.
- Diversificare le fonti di finanziamento (programmi di cofinanziamento tra i diversi livelli di governo e i comuni partner, campagne di raccolta fondi).
- Aiutare categorie specifiche a trovare lavoro (giovani, gruppi vulnerabili provenienti da quartieri svantaggiati, beneficiari di assistenza sociale, disoccupati di lunga durata).
- Evitare misure che consentano un trattamento differenziato dei clienti in base alla nazionalità o all'etnia.
- Elaborare politiche volte ad attirare migranti altamente qualificati.

¹² B. Garcés-Masareñas e R. Penninx (a cura di), *The Multilevel Governance of Migration and Integration. In Integration Processes and Policies in Europe*, IMISCOE Research Series London, SpringerOpen, 2016.

Interazione tra le città e le istituzioni dell'UE

La partecipazione delle città all'elaborazione e all'attuazione delle politiche per l'integrazione non comporta soltanto un'interazione con i governi nazionali, ma anche con le istituzioni dell'UE. In generale, sebbene le competenze dell'Unione in materia di elaborazione delle politiche migratorie siano aumentate¹³, si può affermare che nel settore dell'integrazione dei migranti il potere delle istituzioni dell'UE sia più limitato. Ciò si riflette anche nella misura in cui le istituzioni europee e locali interagiscono sulle politiche per l'integrazione, nel senso che questa forma di relazione verticale passa in larga misura attraverso i governi nazionali¹⁴. Tuttavia, una serie di documenti pubblicati dalle istituzioni dell'UE¹⁵ auspicano il sostegno delle città e dei governi locali, sottolineando il ruolo significativo degli attori locali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche per l'integrazione.

In particolare, le istituzioni dell'UE favoriscono il coinvolgimento degli attori locali nell'integrazione degli immigrati in tre modi: 1. pubblicando documenti su singole politiche (ma non vincolanti –*soft law*); 2. attraverso meccanismi di finanziamento; 3. e sostenendo la creazione di meccanismi per lo scambio di conoscenze¹⁶. In primo luogo, l'UE accoglie con favore e stimola il coinvolgimento delle autorità locali nell'elaborazione e nell'applicazione di misure volte all'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro attraverso comunicazioni e relazioni. Sul piano pratico, i documenti politici dell'UE aiutano i governi locali, i funzionari pubblici e gli attori della

¹³ Si vedano per esempio: Common European Asylum System e Family Reunification Directive

¹⁴ Per esempio, le città possono accedere ai finanziamenti dell'UE quasi solo previa approvazione del governo nazionale.

¹⁵ Si vedano: European Commission, Common Basic Principles on Integration, 19 novembre 2004; European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, 20 luglio 2011; Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals, 7 giugno 2016.

¹⁶ P. Scholten e R. Penninx (2016); K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant (2017).

società civile impegnati nell'integrazione degli immigrati a promuovere iniziative e a mettere in atto misure adeguate. Ciò può comprendere programmi di valutazione delle competenze e delle qualifiche dei migranti, strumenti di istruzione linguistica e di formazione professionale o piani per incoraggiarne l'imprenditorialità.

In secondo luogo, l'UE promuove vari meccanismi di finanziamento per l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. I più importanti sono il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e il Fondo sociale europeo (FSE), mentre ulteriori finanziamenti provengono dal programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e da altri Fondi strutturali e d'investimento europei¹⁷. L'obiettivo di questi meccanismi di finanziamento era inizialmente quello di promuovere lo scambio di conoscenze ed esperienze tra i governi nazionali. A poco a poco, essi hanno fornito vari strumenti per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro che potrebbero essere utilizzati anche dalle autorità locali. Attualmente, per esempio, le città possono richiedere finanziamenti per promuovere attività quali l'insegnamento delle lingue, l'orientamento al mercato del lavoro, la formazione professionale, per sostenere la mobilità professionale o per agevolare l'imprenditorialità attraverso prestiti ai migranti. Il finanziamento delle iniziative degli attori locali dipende dalle giurisdizioni dei governi nazionali, in quanto i fondi derivanti dai sistemi di finanziamento dell'UE sono assegnati dai governi nazionali. L'unico strumento finanziario a cui possono accedere direttamente le città è il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), ma la sua applicazione può essere difficile a causa dell'inesperienza degli attori locali nell'allocare le risorse o della mancanza di chiarezza su come utilizzarle.

Il terzo mezzo attraverso il quale l'UE promuove il coinvolgimento delle città e degli attori locali è costituito dai forum o

¹⁷ Si vedano: Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD), European and Regional Development Fund (ERDF), European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Maritime and Fisheries (EMFF).

dalle reti in cui si incontrano gli attori individuali e collettivi dei vari livelli di governo. Per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro, queste reti servono a identificare e diffondere le migliori pratiche e a scambiare informazioni sulle principali sfide affrontate dalle città. Queste reti mirano a gestire l'integrazione dei migranti e dei rifugiati, a condividere le *best practice* in materia d'integrazione, a richiamare l'attenzione sul ruolo delle città nell'integrazione del mercato del lavoro, a incoraggiare iniziative per gli imprenditori migranti e a valutare le politiche per l'integrazione. Non solo i membri della rete condividono conoscenze durante gli incontri, ma la creazione di nuove banche dati e ricerche originali servono a diffondere queste *best practice*.

Sfide locali per la governance dell'integrazione nel mercato del lavoro

Come già menzionato, lo sviluppo e l'attuazione di politiche d'integrazione degli immigrati a livello cittadino comporta delle sfide che le amministrazioni locali devono affrontare. In primo luogo, le città incontrano difficoltà nell'integrare gli immigrati nel mercato del lavoro a causa della mancanza di finanziamenti. Le città possono attuare attività d'integrazione e sviluppare approcci innovativi attraverso i propri bilanci annuali o utilizzando fondi provenienti da livelli di governo più elevati, quali l'amministrazione centrale e i programmi dell'UE. Tuttavia, in molti paesi i governi nazionali hanno tagliato i fondi destinati all'integrazione a causa della crisi del 2008. Reagendo a questa mancanza di risorse, i governi locali possono accedere ai finanziamenti attraverso i programmi dell'UE, ma in questo caso le lunghe procedure burocratiche, da un lato, e la giurisdizione dei governi nazionali nell'assegnare i fondi in base ai programmi d'integrazione a livello nazionale, dall'altro, limitano la capacità delle città di accesso¹⁸.

¹⁸ Le città che affrontano le politiche d'integrazione in modo diverso rispetto ai livelli superiori di governo e stabiliscono priorità non allineate con i governi nazionali in materia d'integrazione nel mercato del lavoro (per esempio quando le città adattano i quadri d'integrazione alle esigenze locali o istituiscono progetti

Le città devono affrontare una seconda sfida importante, legata alla loro limitata capacità di valutare i risultati dei programmi d'integrazione. La valutazione continua delle iniziative è ostacolata dalla mancanza di risorse finanziarie e di competenze da parte degli attori locali. Ciò crea barriere nella definizione delle priorità per le esigenze delle città e dei migranti e comporta un problema di adattamento dei programmi d'integrazione. Stabilire dei processi di valutazione migliora la capacità delle città di raggiungere gli obiettivi, anche se può non essere semplice per le città con poca esperienza nell'integrazione dei migranti o per quelle che hanno a che fare con un gran numero di destinatari di servizi.

In terzo luogo, il coordinamento tra autorità locali e altri livelli di governo, nonché con gli attori della società civile, costituisce una sfida importante per l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. La mancanza di coordinamento tra le autorità locali e i centri per l'impiego o con le amministrazioni pubbliche nazionali può comportare un aumento dei costi delle attività d'integrazione, per esempio quando le competenze e le qualifiche dei migranti sono valutate più di una volta. È inoltre necessario un coordinamento tra i governi locali e gli attori della società civile, come i rappresentanti delle ONG o i datori di lavoro. Una collaborazione inefficiente tra queste parti può limitare il successo e la sostenibilità delle attività d'integrazione.

Tenendo conto della natura pluridimensionale delle politiche d'integrazione nel mercato del lavoro e del fatto che i governi centrali spesso delegano le responsabilità in materia d'integrazione agli attori locali, alcune città sono state in grado di gestire efficacemente l'integrazione degli immigrati e di proporre pratiche innovative che hanno contribuito al conseguimento di buoni risultati. La sezione successiva presenta alcune delle buone pratiche esistenti per gestire l'integrazione nel mercato del lavoro a livello cittadino.

innovativi concepiti a livello locale) possono incontrare difficoltà nell'accesso ai finanziamenti.

Buone pratiche e approcci innovativi per gestire l'integrazione nel mercato del lavoro a livello cittadino

L'integrazione dei rifugiati e dei migranti nel mercato del lavoro rappresenta una componente essenziale della loro integrazione socioeconomica nella nuova società e contribuisce a promuovere una più ampia inclusione sociale. Le città sono impegnate in prima linea nell'aiutare i migranti a entrare nel mercato del lavoro e hanno sviluppato un'ampia gamma di buone pratiche che, se replicate, potrebbero avere un impatto significativo in altre città. Questa sezione si divide in due parti e prende in esame numerosi esempi di buone pratiche d'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro delle città europee. Concentrandosi sulle prassi di successo, la prima parte intende sottolineare l'importanza della cooperazione tra le città e gli attori del settore pubblico e privato, e sottolineare il contributo significativo di ogni singolo attore coinvolto. Per questo motivo, ogni singola buona pratica mira a concentrarsi su uno specifico attore, sottolineando l'importanza della collaborazione tra tutti gli attori coinvolti. La seconda parte individua attività riuscite o promettenti approcci innovativi all'integrazione e si concentra su strumenti specifici che possono migliorare le prospettive dei migranti di accedere al mercato del lavoro. Richiama inoltre l'attenzione sull'imprenditorialità degli immigrati come opzione alternativa all'occupazione dipendente.

L'importanza di coinvolgere i diversi attori per favorire l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro

Istituzioni per l'occupazione

Negli ultimi anni sono state sviluppate a livello locale una serie di buone pratiche per l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro, coinvolgendo varie istituzioni quali centri per l'impiego, servizi pubblici per l'impiego, camere del lavoro, camere di commercio e centri di formazione professionale. Questi attori hanno fornito un'ampia gamma di servizi ai migranti che

spesso si avvalgono di reti informali per trovare lavoro sui mercati del lavoro locali. Tuttavia, gli immigrati senza reti consolidate con persone in grado di collegarli al mercato del lavoro non riescono a trovarne uno, mentre molte volte la conoscenza delle regole e delle norme del mercato è limitata. Proprio per questo motivo le istituzioni che si occupano di lavoro devono svolgere un ruolo significativo nel promuovere l'integrazione degli immigrati. Tuttavia, possono contribuire all'integrazione non solo le agenzie di collocamento pubbliche, ma anche le imprese private. Il coinvolgimento degli attori privati è fondamentale, in quanto essi hanno contatti con professionisti esperti nella valutazione delle competenze, nell'incontro tra domanda e offerta e nella consulenza sul mercato del lavoro. Alcuni esempi provengono da Stoccarda¹⁹ e Amsterdam²⁰.

Agenzie di collocamento a Stoccarda

Il centro per l'impiego di Stoccarda e l'agenzia locale per l'occupazione in collaborazione con Daimler (azienda automobilistica tedesca) hanno sviluppato un programma volto a creare tirocini per circa 300 rifugiati e migranti. Fino alla fine del 2015 40 partecipanti hanno lavorato presso Daimler con funzioni tecniche. Coinvolgendo anche le agenzie di lavoro temporaneo, i partner hanno raggiunto l'obiettivo di garantire la continuità dell'occupazione dei migranti dopo la fine dei tirocini all'interno del settore o in mestieri pertinenti. Il programma dura 14 settimane e i costi delle prime sei sono coperti dai due centri per l'impiego, che hanno organizzato anche la selezione dei partecipanti.

Datori di lavoro

L'elaborazione di buone politiche per l'integrazione nel mercato del lavoro presuppone che i datori siano disposti a offrire opportunità ai migranti. Tuttavia, le imprese private spesso

¹⁹ Daimler, Internship at Daimler builds bridge into German job market for refugees.

²⁰ *Ibidem*, p. 157.

Manpower ad Amsterdam

Il comune di Amsterdam ha stipulato un contratto con l'agenzia privata per l'impiego Manpower per valutare meglio le competenze dei migranti e avere un'idea migliore delle loro aspirazioni. Sfruttando la sua particolare esperienza nella valutazione delle competenze dei lavoratori, Manpower contatta i rifugiati e i richiedenti asilo mentre vivono ancora in un centro di accoglienza, e crea un database per fornire informazioni agli imprenditori locali.

incontrano difficoltà nell'assumere immigrati a causa della scarsa familiarità con il processo (soprattutto quando i datori di lavoro devono richiedere i permessi di lavoro/residenza), dell'inesperienza nel valutare le competenze dei clienti e delle preoccupazioni per le barriere linguistiche o culturali²¹. Per superare tali barriere, le città possono incentivare i datori di lavoro ad assumere immigrati o offrire loro programmi di formazione o di apprendistato assistendo le imprese nel processo di selezione. I comuni possono lavorare sia con le grandi che con le piccole e medie imprese. Una serie di *best practice* dimostra che coinvolgere le imprese nella promozione dell'integrazione degli immigrati può portare a ottimi risultati; le piccole e medie imprese (PMI) fanno parte del progetto ARRIVO di Berlino²², che è riconosciuto come una *best practice*. A Oslo, il progetto Boost Refugee²³ incoraggia l'innovazione tra i datori di lavoro locali.

Imprese sociali

Un altro attore importante per promuovere l'integrazione degli immigrati, e in particolare quella dei giovani e delle donne, è rappresentato dalle organizzazioni dell'economia sociale. Tali organizzazioni dovrebbero promuovere l'inclusione sociale

²¹ K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant (2017), p. 11.

²² *Ibidem*, OCSE (2018).

²³ SoCentral, Creating new solutions to societal challenges, <https://socentral.no/english/>.

Progetto "ARRIVO" a Berlino

Nel 2014 le autorità locali di Berlino e la Camera di Commercio locale hanno implementato il progetto ARRIVO per migliorare le prospettive di lavoro dei rifugiati e colmare le carenze di manodopera nelle imprese artigianali locali. Il progetto forma le persone attraverso programmi e workshop professionali, fornendo loro anche informazioni sulle questioni legate al lavoro e organizzando corsi di lingua. In collaborazione con le autorità locali, le piccole e medie imprese (PMI) hanno dato un contributo significativo alla riuscita dell'integrazione dei migranti, assumendo 95 partecipanti al progetto ARRIVO che avevano completato un periodo di formazione da 3 a 6 mesi. Il successo di ARRIVO nel settore dell'artigianato ha incoraggiato i responsabili del progetto e le PMI che hanno esteso l'iniziativa anche ad altri settori come l'ospitalità, la sanità, l'assistenza sociale e l'edilizia: all'inizio del 2017 avevano già formato complessivamente oltre 900 rifugiati. I buoni risultati del progetto ARRIVO hanno portato grandi aziende del mercato del lavoro tedesco come Bayer, Siemens e Daimler a prendere in considerazione la progettazione e la realizzazione di attività simili.

Progetto "Boost Refugee" a Oslo

Da settembre 2016 il comune di Oslo ha avviato una partnership per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro nella città, che include l'Incubatore per l'Innovazione Sociale Nordica (SoCentral) e la Lundin Foundation (un'organizzazione no-profit canadese). Hanno progettato un programma di incubazione, il progetto "Boost Refugee", che aspira a contribuire all'integrazione dei rifugiati aiutando gli imprenditori locali a sviluppare piani d'impresa volti a ottenere un impiego per i rifugiati. Una giuria specializzata ha selezionato cinque progetti che hanno iniziato a realizzare le loro idee su come migliorare l'accesso dei rifugiati al mercato del lavoro. Per raggiungere l'obiettivo comune sono state messe in atto varie idee:

- Organizzare fiere specializzate del lavoro per mettere in contatto i leader delle comunità locali e i datori di lavoro con i rifugiati (progetto "Give a Job").
- Creare una piattaforma che utilizzi tecnologie peer-to-peer dove i rifugiati possano interagire sia con i datori di lavoro che tra di loro per trovare un lavoro o imparare nuove abilità (progetto

“Social Innovation/Cobler”).

- Costruire sale parrucchieri improvvisate e bancarelle per narghilè che saranno gestite dai rifugiati. Alcuni di loro sono già stati assunti in seguito all'esito positivo di un test durante festival locali (progetto WIDE-INK).
- Fornire corsi di cucito per i rifugiati che desiderano lavorare nell'industria tessile e della moda (progetto “Possibilities”).
- Fornire formazione sull'industria alimentare ai rifugiati maschi non accompagnati e ai richiedenti asilo. I giovani partecipanti preparano e vendono biscotti gelato. Un ulteriore obiettivo è quello di creare un modello di franchising che possa essere sviluppato in altre città (progetto “International Sandwich Brothers”).

Boost Refugee è considerato un modello di partnership innovativa, in quanto collega il settore pubblico, la comunità imprenditoriale e una ONG. Sostiene nuove idee imprenditoriali che possono essere soluzioni sostenibili alla disoccupazione degli immigrati. I partner si adoperano inoltre per influenzare l'opinione pubblica e le politiche dando visibilità all'intera iniziativa.

e contribuire in modo sostanziale all'integrazione delle popolazioni vulnerabili²⁴. In particolare, le imprese sociali mirano a fornire opportunità di occupazione e formazione alle persone che incontrano difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro. Inoltre, possono contribuire agli sforzi d'integrazione delle città, poiché spesso operano a livello locale e affrontano sfide sociali per le economie locali²⁵. Pertanto, contribuire alla creazione di nuove imprese sociali o coinvolgere gli immigrati in organizzazioni dell'economia sociale già esistenti sono buoni esempi che migliorano le opportunità degli immigrati sul mercato del lavoro. Due buone pratiche sono state sviluppate da due imprese sociali a Riga²⁶ e Londra²⁷.

²⁴ OCSE (2018), p. 162.

²⁵ L.A. Swanson e D.D. Zhang, *Social Entrepreneurship In Entrepreneurship. Gender, Geographies and Social Context* ed., Thierry Burger-Helmchen, IntechOpen, 2012.

²⁶ EUROCITIES, *Labour market integration of refugees and asylum seekers*, 2017.

²⁷ Bread & Roses, *Helping Refugee Women to Flourish through employment*;

Progetto "Bread & Roses" a Londra

Bread & Roses è un'impresa sociale che offre opportunità di lavoro alle donne rifugiate: si propone di formarle alla floricoltura, al fine di aiutarle a trovare un lavoro permanente. Il programma dura almeno sei settimane e prepara le donne a creare composizioni floreali che vengono vendute a organizzazioni e a privati cittadini. Allo stesso tempo, Bread & Roses fornisce loro lo spazio per imparare l'inglese e acquisire sicurezza.

Progetto "Coaching for Integration" a Vantaa

La città di Vantaa e il Dipartimento per l'Occupazione e lo Sviluppo Economico di Uusimaa hanno collaborato strettamente con l'ONG Hakunila International Organisation per offrire ai migranti locali consulenza e supporto per la ricerca di lavoro, per ottenere informazioni sui profili delle comunità di migranti e per registrare i bisogni e le sfide dei residenti locali. Il progetto Coaching for Integration è stato finanziato dal Ministero dell'Economia e del Lavoro, dal Comune di Vantaa e dall'Ufficio per l'Impiego. Dall'aprile 2015 al dicembre 2016 due funzionari del comune di Vantaa sono stati trasferiti dai loro uffici alla sede dell'ONG per un passaggio di conoscenze e competenze con il personale dell'organizzazione. La novità del progetto consiste nel fatto che i servizi sono stati trasferiti in un luogo più accessibile per i migranti che erano già in contatto con la specifica ONG. È inoltre emerso che la collaborazione tra i funzionari comunali e il personale di Hakunila ha portato a una migliore comprensione del contesto, delle esigenze e del profilo dei destinatari dei servizi, probabilmente esclusi in passato dalla formazione e dalla consulenza fornita attraverso questo progetto. Tuttavia, due sfide sono state la mancanza di collaborazione diretta con i datori di lavoro e il modo di espandere il servizio oltre la clientela dell'ONG.

Organizzazioni senza scopo di lucro

I comuni si trovano spesso a dover far fronte alla mancanza di risorse umane per gestire l'accesso degli immigrati al mercato del lavoro. Per affrontare le sfide in modo più efficiente, le città coinvolgono sempre più attori di organizzazioni senza scopo di lucro in progetti d'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Tali attori possono aiutare i migranti senza una rete sociale a trovare lavoro; le ONG possono avvicinarsi ai migranti che non possono essere raggiunti dai comuni. Un buon esempio di come la collaborazione con le ONG possa contribuire all'integrazione degli immigrati è stato individuato nella finlandese Vantaa²⁸.

Strumenti per promuovere l'integrazione
nel mercato del lavoro

Convalida delle qualifiche professionali e riconoscimento dei diplomi

Uno dei settori più spinosi quando si tratta dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro è la convalida delle qualifiche e delle competenze professionali. Si tratta di uno dei primi passi verso l'avvio dell'accesso dei migranti ai mercati del lavoro. Le procedure di riconoscimento dei diplomi e di valutazione delle competenze sono spesso a carico dei governi nazionali, ma le città possono aiutare i migranti a capire come ottenere la convalida dei loro titoli²⁹. In questo modo, i comuni possono collaborare con gli istituti di istruzione e le associazioni dei datori di lavoro per sviluppare sistemi per la convalida delle qualifiche e sostenere i migranti nella raccolta dei documenti

²⁸ Arrival Cities Network, Workshop Report Integration of migrants into the labour market, Vantaa, 24-27 gennaio 2017.

²⁹ *Ibidem*, p. 162; K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant (2017), p. 10.

necessari. Il comune di Helsinki³⁰ e quattro città tedesche³¹ hanno sviluppato buone pratiche per il riconoscimento delle qualifiche e dell'esperienza dei migranti.

Servizi SIMHE (Sostegno agli immigrati nell'istruzione superiore) a Helsinki

Dal 2016 il comune di Helsinki collabora con l'Università Metropolia di Scienze Applicate di Helsinki e la società privata Luona (responsabile della gestione dei centri di accoglienza in Finlandia) per creare un programma che mappa le competenze dei richiedenti asilo e degli immigrati nel campo della tecnologia. Il programma è finanziato dal Ministero dell'Istruzione e della Cultura e, alla fine del 2016, aveva raggiunto circa 200 migranti. Il riconoscimento delle qualifiche inizia con il confronto tra il diploma del cliente e la sua precedente esperienza lavorativa con altri casi di studio tratti dai corsi di Metropolia. Dopo la prima fase di valutazione, gli esperti discutono con i migranti (in inglese, finlandese o arabo) per identificare le loro abilità e competenze. Ai clienti può essere chiesto di dimostrare le competenze acquisite in passato, ma sono anche incoraggiati a imparare ad esprimere le loro abilità attraverso l'autovalutazione. Il programma offre anche servizi di orientamento, così come l'opportunità di fare rete con gli studenti e il personale di Metropolia.

³⁰ Metropolia University of Applied Sciences, [Recognition of competences for highly educated immigrants at Metropolia to be integrated into work-based projects](#), 29 settembre 2016.

Metropolia University of Applied Sciences, [SIMHE - Supporting Immigrants in Higher Education in Finland](#).

³¹ German Federal Institute for Vocational and Professional Education (BIBB), [Recognition of Professional Qualifications By Way of Qualification Analysis](#).

Progetto "Prototyping Transfer" nelle città tedesche

L'Istituto per la formazione professionale (BIBB) ha coinvolto la Camera dell'artigianato di Amburgo e Mannheim, la Camera dell'industria e del commercio di Colonia e Monaco, l'IHK FOSA (Foreign Skills Approval) e il WHKT (West German Chamber of Crafts and Skilled Trades' Council) in un programma che riconosce le qualifiche professionali dei migranti che non hanno prova delle loro competenze. Il progetto è stato finanziato dal Ministero Federale Tedesco per l'Educazione e la Ricerca ed è stato implementato dal 2015 al 2017. In caso di mancanza di prove scritte, ai migranti è stato chiesto di fornire dimostrazione delle loro abilità e capacità attraverso il metodo della cosiddetta analisi delle qualifiche, che include interviste professionali e presentazioni.

Orientamento - Mentoring

I migranti con scarse o nulle conoscenze e informazioni relative alle regole del mercato del lavoro e quelli che non dispongono di reti sociali sono svantaggiati nella ricerca di un'occupazione nella società di destinazione. Uno strumento che può aiutarli a superare tali ostacoli è il servizio di orientamento³². I counselor aiutano i migranti a cercare opportunità di lavoro e offrono consigli su come orientarsi nel mercato del lavoro. Forniscono anche l'accesso alle reti sociali per coloro che non hanno contatti, e consigli sui programmi educativi o di formazione più adatti a ogni individuo. L'istituto Volkshochschulen³³ (VHS) per l'educazione degli adulti di Berlino svolge un ruolo importante nei servizi di orientamento al lavoro dei migranti durante la loro ricerca di lavoro.

³² K. Hooper, M.V. Desiderio, e B. Salant (2017), p. 10.

³³ Mobile Education Counselling, Welcome to Mobile Educational Counselling for Refugees; OECD (2018), p. 161.

Progetto di orientamento educativo per i rifugiati (MoBiBe) a Berlino

Dall'ottobre 2015 i consulenti MoBiBe forniscono servizi di orientamento permanente a migranti e rifugiati a Berlino. Per i nuovi arrivati, il servizio di orientamento ha luogo nei centri di accoglienza, e in seguito i migranti interessati possono fissare un appuntamento di consulenza individuale presso la sede di MoBiBe. La consulenza riguarda corsi di lingua tedesca, formazione professionale e accademica, qualifiche supplementari e riconoscimento di diplomi e certificati, ricerca di un lavoro e stesura di domande di lavoro, opportunità di lavoro e stage. I servizi di orientamento e consulenza sono offerti in molte lingue e sono gratuiti.

Formazione professionale e linguistica

I percorsi di formazione professionale e la formazione linguistica sono due elementi importanti che aumentano l'occupabilità degli immigrati e le loro prospettive di accesso al mercato del lavoro. Sebbene nel corso di questo capitolo vi siano stati diversi esempi di iniziative di formazione a livello cittadino, il seguente progetto³⁴ suggerisce che l'instaurazione di contatti tra le città e i migranti prima del loro arrivo contribuisce a migliorare i risultati dell'integrazione nel mercato del lavoro. Il programma di stage e formazione per donne in Val de Marne³⁵ (città satellite di Parigi) è anche un buon esempio di come colmare il gap di genere.

³⁴ EUROCITIES (2017).

³⁵ Arrival Cities Network. 2017, Workshop Report Integration of migrants into the labour market. Vantaa 24-27 gennaio 2017, cit.

Programma di stage e formazione per donne in Val de Marne

Dal 1989 l'Ufficio comunale per i migranti (Office Municipal des Migrants) ha varato un programma che mira a facilitare l'accesso all'occupazione attraverso la formazione professionale e linguistica. Il programma è finanziato dal governo nazionale, dal centro per l'impiego e dal comune di Val de Marne e fornisce formazione per quasi otto mesi alle donne immigrate prive di esperienza professionale. Le donne migranti hanno la possibilità di iscriversi al programma prima di trasferirsi in Val de Marne, ma devono dimostrare disponibilità e motivazione per la formazione e la ricerca di un impiego. Il programma offre corsi di francese e di formazione in diversi settori a seconda delle preferenze di ciascuna partecipante: matematica, ITC, comunicazione, imprenditorialità. Più della metà delle partecipanti ha trovato lavoro grazie al corso di formazione del 2015.

Servizi per i futuri imprenditori migranti

Infine, ma non per questo meno importante, occorre prestare particolare attenzione all'imprenditorialità degli immigrati. Oltre ai migranti che scelgono di avviare un'impresa o di diventare lavoratori autonomi, l'imprenditorialità può essere un'opzione alternativa per coloro che non dispongono di competenze professionali e linguistiche e di reti sociali per trovare un impiego come lavoratori dipendenti sul mercato del lavoro locale. Le città possono aiutare i migranti a far fronte alla scarsa familiarità con il quadro giuridico per avviare un'impresa e garantirsi finanziamenti. I programmi *Refugee LaunchPad* a Utrecht e *Mentoring for Migrants* a Vienna sono due buoni esempi di come sviluppare servizi per i migranti interessati ad avviare un'attività imprenditoriale.

"Refugee Launchpad" a Utrecht

Il programma Refugee Launchpad di Utrecht sviluppa corsi di libera imprenditorialità nel contesto di un'iniziativa che adotta un approccio inclusivo per facilitare l'integrazione dei richiedenti asilo nella città. Il programma è finanziato dal fondo Urban Innovative Actions dell'UE (ERDF) ed è gestito dal Consiglio comunale di Utrecht e da altri partner quali la Scuola di economia dell'Università di Utrecht e il Centro per l'imprenditorialità. Il progetto inizia presso i centri di accoglienza e offre corsi di formazione specializzati per imprenditori, corsi di lingua e consigli sul contesto culturale e normativo.

"Mentoring for Migrants" a Vienna

Dal 2008 la città di Vienna ha collaborato con la Camera federale dell'economia (WKO), il Fondo austriaco per l'integrazione (ÖIF) e il Servizio per il mercato del lavoro (AMS) per sperimentare un programma di orientamento per i migranti interessati alla possibilità di creare un'impresa. Il programma dura sei mesi e i partecipanti hanno la possibilità di essere assistiti nello sviluppo di un business plan, di accedere a reti professionali e di ottenere consigli sul settore in cui intendono investire e su come assicurarsi finanziamenti. I migranti possono anche essere accompagnati da esperti per incontrare la comunità imprenditoriale e ottenere idee e consigli sui loro progetti.

6. Servizi sanitari: come le città ne facilitano l'accesso

Christoph Krieger, Alyn C. Smith, Marta Siciarek

Salute e inclusione sociale

Il piano d'azione dell'Unione Europea per il 2016 sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi riconosce che “la mobilità delle persone, a diversi livelli e per molteplici ragioni, sarà una caratteristica specifica del XXI secolo, sia a livello europeo sia mondiale”¹. Afferma inoltre il rapporto tra inclusione sociale e benessere, prosperità e coesione delle società europee:

In un periodo in cui discriminazione, pregiudizi, razzismo e xenofobia sono in aumento, vi sono imperativi giuridici, morali ed economici che impongono di sostenere i diritti fondamentali, i valori e le libertà dell'UE e di continuare ad adoperarsi per una società complessivamente più coesa. Un'integrazione efficace dei cittadini di paesi terzi è nell'interesse comune di tutti gli Stati membri².

A questo scopo, all'interno della sua Agenda urbana, l'UE ha lanciato la Partnership per l'inclusione di migranti e rifugiati, per offrire alle città un ambito dedicato allo scambio di esperienze e *best practice* sulla dimensione urbana della diversità e della migrazione. Queste iniziative sono molto promettenti, soprattutto se mirano ad approcci olistici che rispondano alle

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, [Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi](#), Bruxelles, 7.6.2016 COM(2016) 377.

² *Ibidem*.

esigenze delle comunità nel loro complesso, senza discriminazioni, che possono avvenire anche sulla base dello status di residenza, e ciò malgrado l'agenda per l'integrazione dell'UE sia esplicitamente rivolta solo alle persone regolarmente residenti³.

I funzionari cittadini sono spesso ben consapevoli del fatto che lo status di residenza può essere una questione complessa e che molte persone, anche quelle che risiedono regolarmente, possono avere uno status precario e quindi un accesso altrettanto precario ai diritti sociali. Il fatto di concentrare gli sforzi d'integrazione su categorie ristrette e definite in modo arbitrario riduce gli sforzi per raggiungere gli obiettivi dell'inclusione sociale e tende a escludere le persone che subiscono i livelli più elevati di discriminazione, emarginazione ed esclusione.

Migranti senza documenti ed esclusione dai servizi

Lo status di residenza è costantemente citato come uno dei fattori più significativi che determinano l'accesso a servizi sanitari adeguati e a basso costo per i migranti⁴. Il collegamento dei diritti sociali allo status di residenza significa che le persone con uno status precario tendono a vivere in condizioni precarie, con conseguenze significative per la salute delle persone e per il benessere delle loro famiglie e comunità. Vi sono prove sempre più numerose che uno status di residenza precario sia di per sé un fattore di rischio per la salute mentale e che uno status più

³ La strategia d'integrazione dell'UE si fonda su un principio di esclusione: essa stabilisce una linea di demarcazione rigorosa tra migranti regolari e irregolari, e considera l'integrazione un progetto limitato ai primi. Analogamente, il pilastro europeo dei diritti sociali, un impegno dei massimi livelli politici dell'UE a favore delle pari opportunità e dell'accesso ai mercati del lavoro, di condizioni di lavoro eque, della protezione sociale e dell'inclusione, esclude esplicitamente le persone che non godono di uno status regolare. European Commission, [Priority Policy Area: Il pilastro europeo dei diritti sociali](#).

⁴ A. Hannigan *et al.*, "How do variations in the definitions of 'migrant' and their application influence the access of migrants to health care services?", 2016.

sicuro possa rivelarsi invece un valido aiuto per il benessere del cittadino e addirittura positivo per la sua salute mentale⁵.

All'estremo opposto di chi vive in uno status di residenza certo si trovano i migranti privi di documenti. Una persona senza documenti⁶ non ha un permesso di soggiorno valido. Spesso, le persone vengono private dei documenti perché la loro condizione sociale non soddisfa più i requisiti richiesti dal visto⁷, o hanno genitori senza documenti. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, attraversare la frontiera in modo irregolare o soggiornare senza documenti non è reato⁸. Le persone che vivono irregolarmente nell'UE spesso hanno diritti limitati riguardo alla protezione sociale e all'assistenza sanitaria in molti degli stati dell'Unione⁹. Alcuni Stati membri hanno cercato di scoraggiare forme di migrazione proprio limitando l'accesso ai

⁵ R.G. Gonzales *et al.*, *Analysis: DACA boosts Young immigrants' well-being, mental Health*, NBC, 15 giugno 2017.

⁶ In questo capitolo ci riferiamo a persone che non hanno un permesso di soggiorno valido come "prive di documenti" (o, in alternativa, "irregolari") e non "illegali". Il termine "illegale" è discriminatorio e sottintende un legame con la criminalità. Una persona non può mai essere "illegale". La migrazione non è un crimine. L'"illegalità" come status si applica solo ai migranti ed è utilizzata per negar loro i diritti. Ha inoltre un impatto reale sulle politiche e sulla percezione pubblica. Un linguaggio impreciso induce la società ad accettare che le persone siano perseguite e punite. Si veda il documento di PICUM sulla terminologia, disponibile all'indirizzo <http://picum.org/en/resources/picum-terminology-leaflet/>

⁷ Le ragioni possono includere la perdita del lavoro, ritardi amministrativi nel trattamento della domanda di immigrazione, documenti scaduti, separazione dal coniuge, una richiesta di asilo fallita, essere condannati per determinati reati.

⁸ Agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA), *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with Them*, 2014.

⁹ In cinque Stati membri dell'UE, chi non è in possesso di documenti ha diritto solo all'assistenza di emergenza, e dei dieci Stati membri che forniscono un certo grado di assistenza primaria o secondaria a persone prive di uno status adeguato, solo otto la includono gratuitamente. Solo nove Stati membri garantiscono ai bambini il diritto a un'assistenza completa, indipendentemente dal loro status. Si veda, per esempio, PICUM, *The Sexual and Reproductive Health Rights of Undocumented Migrants: Narrowing the Gap Between their Rights and the Reality in the EU*, 2016, pp. 21-22.

servizi di base¹⁰. Nei paesi in cui esiste un certo diritto all'assistenza sanitaria, l'assenza, reale o presunta, di una chiara separazione tra la fornitura di servizi sanitari e l'applicazione delle leggi sull'immigrazione mina in modo significativo la fiducia nello stesso sistema sanitario, e scoraggia e ritarda in modo significativo la richiesta di cure¹¹.

I cittadini dell'UE che risiedono in un altro Stato membro possono trovarsi ad affrontare difficoltà analoghe. Ai sensi del diritto dell'Unione¹², i cittadini europei devono essere trattati alla stessa stregua dei cittadini nazionali dopo tre mesi di soggiorno. Ma il loro diritto di risiedere in un altro paese dell'UE è legato al loro livello di autosufficienza economica, cosicché i cittadini europei economicamente inattivi o indigenti possono perdere il diritto di risiedere dopo tre mesi, e quindi il diritto alle prestazioni sociali, compresa la copertura sanitaria. Il diritto alle prestazioni deve essere dimostrato sulla base di un elevato grado d'integrazione sociale, determinato caso per caso, e la portata o la durata delle prestazioni possono essere limitate (per esempio, l'indennità per le persone in cerca di lavoro percepita in un altro Stato membro dell'UE è limitata a un massimo di tre mesi)¹³.

Il diritto alla salute è un diritto universale che non dipende da alcun tipo di status. È sancito in numerosi trattati internazionali e regionali sui diritti umani, e in molte costituzioni

¹⁰ Organizzazione internazionale per le migrazioni, [Recommendations on Access to Health Services for Migrants in an Irregular Situation: An Expert Consensus](#), 2016.

¹¹ Vedi Maternity Action, [The Impact on Health Inequalities of Charging Migrant Women for NHS Maternity Care: A Scoping Study](#), marzo 2017.

¹² Direttiva 2004/38/CE.

¹³ E.-M. Poptcheva, ["Freedom of movement and residence of EU citizens: Access to social benefits"](#), 10 giugno 2014. I programmi di assistenza sanitaria istituiti per i migranti privi di documenti in alcuni Stati membri non sono applicabili ai cittadini dell'UE senza autorizzazione alla residenza, tranne che in Belgio e Francia. Médecins du Monde, [Legal Report on Access to Healthcare in 17 Countries](#), novembre 2016.

nazionali, quale diritto universale garantito a tutti¹⁴. La ratifica di questi strumenti da parte di tutti gli Stati membri dell'UE li obbliga – a tutti i livelli di governo – a garantire a tutti l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria senza discriminazioni, indipendentemente dal loro status di residenza. Gli organismi di esperti che controllano il rispetto da parte degli Stati dei trattati internazionali sui diritti umani che tutelano il diritto alla salute hanno ripetutamente espresso serie preoccupazioni in merito a una serie di ostacoli di natura sia giuridica sia pratica all'ottenimento di cure, beni e servizi sanitari. Tali ostacoli impediscono e compromettono il godimento del diritto alla salute da parte di persone prive di status.

Qual è l'impatto dell'esclusione dai sistemi sanitari?

Gli effetti dannosi di una discriminazione sistematica nell'accesso ai sistemi sanitari sulla base dello status di residenza iniziano

¹⁴ Vedi Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 25), Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) (articolo 12), Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (articolo 5), Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) (articolo 12); Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) (articolo 24); Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 35); Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 3, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Pretty vs. UK*, in cui la Corte ha stabilito che "le sofferenze derivanti da malattie naturali, fisiche o mentali, possono essere coperte dall'articolo 3, quando sono o rischiano di essere aggravate da cure [...] di cui le autorità possono essere ritenute responsabili") e dalla Carta sociale europea (articolo 13). Secondo la giurisprudenza recente, applicando un'interpretazione dinamica della Carta, i suoi diritti non possono escludere gli immigrati privi di documenti se si constata che la loro dignità umana ne è direttamente influenzata. Si veda per esempio Federazione internazionale della Lega dei diritti dell'uomo (FIDH) contro Francia (denuncia n. 14/2003), *Defence for Children International (DCI) contro Paesi Bassi* (denuncia n. 47/2008); *Defence for Children International (DCI) contro Belgio* (denuncia n. 69/2011), *Médecins du Monde - International contro Francia* (denuncia n. 67/2011).

dall'individuo e si propagano fino a colpire l'intera comunità. Ovviamente, l'accesso limitato ai servizi sanitari significa che le persone non sono in grado di ottenere un'assistenza che consenta loro di curarsi e gestire adeguatamente eventuali sintomi di una malattia, a scapito della salute fisica e mentale. L'esclusione dai sistemi sanitari implica anche l'impossibilità di accedere alle informazioni di base sui fattori di rischio, sulla prevenzione delle malattie e sulla promozione della salute, nonché l'accesso ai test di routine per la gravidanza, le infezioni trasmissibili e le malattie croniche. Porta alla mancanza di diagnosi o sostegno per le condizioni di salute mentale finché non si fanno acute, e di gestione e trattamento adeguati delle disabilità fisiche o cognitive. In alcuni casi, significa anche assenza di cure pre- o post-natali e di vaccini o di follow-up pediatrici di routine durante l'infanzia¹⁵.

A sua volta, l'esclusione di una parte della popolazione dai sistemi sanitari pubblici può avere un impatto negativo sui programmi di sanità pubblica e compromettere gli sforzi volti a migliorare la mortalità infantile e materna, a gestire le malattie croniche e a prevenire e controllare la diffusione delle malattie trasmissibili. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie ha riconosciuto i particolari ostacoli incontrati dalle persone prive di documenti nell'accesso ai servizi per l'HIV e ha esortato gli Stati ad adottare misure per rimediare¹⁶.

Fornire assistenza sanitaria principalmente attraverso i reparti di pronto soccorso degli ospedali, spesso l'unico luogo in cui le persone con status irregolare possono accedere alle cure, è anche estremamente costoso per i sistemi sanitari¹⁷. Per le

¹⁵ Médecins du Monde, [Legal Report on Access to Healthcare in 17 Countries](#), 2016.

¹⁶ Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), [Evidence Brief – Migration: Monitoring Implementation of the Dublin Declaration on Partnership to Fight HIV/AIDS in Europe and Central Asia: 2012 Progress Report](#), 2013.

¹⁷ Agenzia europea dei diritti fondamentali (FRA), [Cost of Exclusion from Healthcare: The Case of Migrants in an Irregular Situation](#), 2015; K. Bozorgmehr e O. Razum, "Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures

donne senza residenza legale, per esempio, problemi di salute non rilevati o non curati durante la gravidanza possono portare a interventi complessi in un secondo momento, se non identificati durante l'assistenza prenatale. Le leggi che limitano il loro diritto all'assistenza o scoraggiano la ricerca di cure imponendo pesanti costi finanziari espongono la donna e il bambino a rischi inaccettabili e il sistema sanitario a costi significativi ed evitabili¹⁸. Un recente studio finanziato dalla Commissione europea dimostra che un trattamento tempestivo in un contesto di assistenza sanitaria di base può far risparmiare tra il 49 e il 100% dei costi medici diretti (sostenuti dal paziente e dal sistema sanitario) e dei costi non medici (sostenuti dal paziente o dalla società in generale a causa di disabilità e malattie che causano oneri sanitari) per i pazienti che altrimenti avrebbero diritto solo alle cure di emergenza¹⁹.

Ci sono anche, innegabilmente, costi umani e sociali più ampi che si riflettono nell'impatto sulle famiglie e sulle comunità, dell'incapacità di un individuo di ottenere un'adeguata assistenza medica²⁰, senza dimenticare l'impatto ben noto di una cattiva salute sulla capacità della persona di lavorare²¹. Le politiche sanitarie restrittive influiscono negativamente anche sugli operatori sanitari, il cui impegno nei confronti dell'etica medica è contraddetto dall'obbligo di suddividere i pazienti, sulla base di complesse norme sull'immigrazione, in coloro che hanno o non hanno diritto alle cure²². In alcuni casi, gli operatori

among Asylum Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994-2013", 22 luglio 2015.

¹⁸ R. Feldman, "Maternity care for undocumented women: the impact of charging for care," *British Journal of Midwifery*, vol. 24, n. 1, gennaio 2016.

¹⁹ Centre for Health and Migration, Summary of Findings, Infographic on costs of exclusion from healthcare, 2016.

²⁰ National Latina Institute for Reproductive Health, *Nuestra voz, nuestra salud, nuestro Texas: The Fight for Women's Reproductive Health in the Rio Grande Valley*, 2013.

²¹ OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), *Health at a Glance in the EU: 2016*, 2016.

²² Vedi, per esempio: World Medical Association, [Council Resolution on](#)

sanitari hanno risposto mobilitandosi per protestare contro le norme discriminatorie²³ e per fornire servizi sanitari di base alle popolazioni escluse, che spesso lavorano in condizioni difficili.

Come rispondono le città?

Le leggi che regolano il sistema sanitario, che stabiliscono chi ha il diritto di accedere ai servizi sanitari e a quali condizioni, sono spesso sancite dal governo centrale o nazionale. Tuttavia, in molti paesi, le autorità governative a livello locale mantengono una certa responsabilità nell'elaborazione delle politiche in materia di sanità²⁴. In alcuni paesi europei, i governi regionali e i consigli comunali hanno il potere di legiferare in merito alla fornitura di servizi sociali locali, compresa l'assistenza sanitaria, o di organizzarla, anche se possono essere vincolati da normative in materia di finanze pubbliche. Allo stesso tempo, sono anche vincolati dalle norme internazionali, regionali e nazionali in materia di diritti umani.

Inoltre, le città europee svolgono un ruolo sempre più importante nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di inclusione sociale e di welfare, il che consente loro di sperimentare e testare approcci innovativi, stimolare le partnership locali e mettere in atto soluzioni su misura per le popolazioni più bisognose²⁵.

[Refugees and Migrants](#), aprile 2016; American Nurses Association, "Nursing Beyond Borders: Access to Health Care for Documented and Undocumented Immigrants Living in the US", 2010; ANA Issue Brief; European Board and College of Obstetrics and Gynaecology, "Standards of Care for Women's Health in Europe: Gynaecology Services", 2014.

²³ Vedi per esempio, nel Regno Unito, [Docs not Cops](#); in Italia, 8 gennaio 2009, *Corriere della Sera*, "Niente cure mediche ai Clandestini in Friuli" - E I Medici Insorgono"; in Canada, [OHIP for All](#) - Healthier Together.

²⁴ Per informazioni dettagliate sulla ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali, regionali e locali, consultare il [Comitato delle regioni](#).

²⁵ Eurocities, [What role do cities play in social inclusion and welfare policies? Policy brief for Eurocities](#), 2017.

A differenza dei loro omologhi nazionali, i comuni si confrontano direttamente con le esperienze quotidiane dei loro abitanti e sono tenuti a soddisfare le loro esigenze: “Data la loro vicinanza alla popolazione cittadina, gli enti locali sono più direttamente chiamati a soddisfare gli obblighi in materia di diritti umani e servizi pubblici nella fornitura di alloggi adeguati, cibo, assistenza sanitaria, istruzione, acqua e strutture igienico-sanitarie [...]”²⁶.

Ci sono numerosi esempi di città che utilizzano la loro autonomia per adottare misure che facilitano l'accesso all'assistenza sanitaria per coloro che vivono in condizioni irregolari. Ciò comprende iniziative a livello globale, come le seguenti:

Il Global Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development²⁷, un'iniziativa sponsorizzata dall'Istituto delle Nazioni Unite per la Formazione e la Ricerca (UNITAR) e da altri partner che riunisce rappresentanti di città di tutto il mondo per affrontare i temi della governance urbana di fronte alla crescente diversità. Una premessa fondamentale del forum è che la migrazione è un fenomeno ampiamente positivo che va a vantaggio dello sviluppo. Nel primo forum globale, tenutosi nel giugno 2014, i sindaci hanno adottato la Dichiarazione di Barcellona²⁸, che invita le autorità a garantire “gli stessi diritti, doveri e opportunità a tutte le persone che risiedono nel loro territorio” e a minimizzare l'esclusione dei migranti in situazioni irregolare, sottolineando la necessità di rafforzare la “voce e il ruolo” delle città nella definizione delle politiche migratorie. Nel secondo forum del novembre 2015, i sindaci hanno adottato l'Agenda locale di Quito per la migrazione e lo sviluppo²⁹,

²⁶ UNESCO, *Cities Welcoming Refugees and Migrants: Enhancing Effective Urban Governance in an Age of Migration*, 2016.

²⁷ Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR), <https://www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue>.

²⁸ Barcelona Declaration <http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/ca/home/DeclaracioBcn.en.pdf>, 2014.

²⁹ Quito Local Agenda on Migration & Development, https://www.unitar.org/dcp/sites/unitar.org.dcp/files/uploads/quito_outcome_document_en_0.pdf, 2015.

che ha ribadito il ruolo di primo piano delle città nell'integrazione e nella fornitura di servizi a una popolazione sempre più diversificata, e hanno auspicato azioni specifiche per garantire l'accesso ai servizi sanitari a tutti, indipendentemente dallo status di residenza.

La Conferenza delle Nazioni Unite su *housing* e sviluppo urbano sostenibile (Habitat) ha adottato, nell'ottobre 2016, una nuova Agenda urbana delle Nazioni Unite³⁰, che riconosce le molteplici forme di discriminazione cui sono soggetti i migranti e si impegna a garantire il pieno rispetto dei diritti umani e un trattamento umano dei rifugiati, degli sfollati interni e dei migranti, indipendentemente dal loro status, e a promuovere un accesso equo e a prezzi bassi all'assistenza sanitaria e alla pianificazione familiare per tutti, senza discriminazioni.

La Rete città sane dell'OMS³¹ è composta da quasi 100 città di 30 paesi che si occupano di salute e sviluppo sostenibile. Ogni cinque anni, la rete include dei temi prioritari all'interno di una dichiarazione politica, affiancandoli a una serie di obiettivi strategici. I suoi obiettivi generali per la fase VI (2014-2018) sono il miglioramento della salute per tutti e la riduzione delle disuguaglianze sanitarie. L'incontro nazionale della Rete città sane italiane, tenutosi a Palermo nel maggio 2016, si è incentrato in particolare sulla migrazione.

Nel novembre 2016 l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura), insieme alla Fondazione Marianna V. Vardinoyannis e alla Coalizione Europea delle Città contro il Razzismo (ECCAR), ha convocato una conferenza ad Atene, in Grecia, sul tema "Accogliere i rifugiati: promuovere l'inclusione e proteggere i diritti"³². I sindaci e i vicepresidenti di Atene, Amaroussion, Lesbo, Pireo e Salonicco si sono riuniti insieme ai rappresentanti politici dell'Albania e di Cipro e agli attori della società civile per scambiare *best practice* sui modi per conseguire una maggiore

³⁰ Nuova agenda urbana, <https://bit.ly/2IHEakh>

³¹ Rete Città Sane dell'OMS, <https://bit.ly/2Lmkf84>

³² UNESCO (2016).

inclusione e protezione dei diritti. La conferenza è stata anche l'occasione per lanciare una pubblicazione sul rafforzamento di una governance urbana efficace nell'era della migrazione, secondo la quale "il governo a tutti i livelli ha l'obbligo di garantire il rispetto e la protezione la realizzazione dei diritti umani per tutti i migranti e i rifugiati, indipendentemente dal loro status". La relazione fornisce una checklist per un'"agenda della governance delle città inclusive", che comprende l'accesso universale ai servizi sociali per tutti, senza discriminazioni di nessun tipo.

In tutta Europa vi sono esempi di città che, spesso in collaborazione con le organizzazioni della società civile, hanno adottato un approccio pragmatico per facilitare e migliorare l'accesso ai servizi disponibili alle persone che vivono in situazione irregolare nelle loro località³³.

Le sezioni seguenti forniscono un'analisi più dettagliata di due iniziative locali, a Danzica, Polonia e Kiel, Germania, che mirano a migliorare l'accesso ai servizi sanitari per i residenti, indipendentemente dallo status, offrendo il punto di vista dei partner della società civile che sono stati determinanti per il loro sviluppo.

Il caso di Kiel (Germania)

Il contesto

Sul piano teorico, la legge tedesca sull'assistenza ai richiedenti asilo garantisce l'accesso ai servizi sanitari alle persone prive di documenti. Come i richiedenti asilo, costoro possono ricevere assistenza sanitaria gratuita in caso di malattia e dolore acuti, e gravidanza. Nella pratica, tuttavia, ciò è compromesso dalla legge sulla residenza, che impone a tutti gli enti pubblici, a eccezione degli istituti di istruzione, di notificare alle autorità competenti in materia di immigrazione o alla polizia l'ottenimento

³³ Per ulteriori informazioni vedi PICUM, [Cities of Rights: Ensuring Health Care for Undocumented Residents](#), 2017.

di informazioni su una persona priva di un permesso di soggiorno valido³⁴.

Questo obbligo di notifica non è imposto ai fornitori di assistenza sanitaria o al personale amministrativo all'interno delle istituzioni sanitarie, a causa dell'estensione del segreto medico. Quando le cure vengono prestate dai servizi ospedalieri di pronto soccorso, il fornitore di prestazioni sanitarie chiede il rimborso all'ufficio di assistenza sociale (Sozialämter), estendendo il segreto medico a tale ente. Tuttavia, quando le cure sono prestate al di fuori dei servizi di pronto soccorso ospedalieri (compresi i servizi per malattie acute o maternità), per essere coperte dalle autorità devono prima essere approvate dall'ufficio del welfare, che rilascia un certificato medico (Krankenschein). In tali casi, l'ufficio di assistenza sociale ha il dovere di condividere i dati dei pazienti privi di documenti con le autorità competenti, esponendoli al rischio di detenzione e rimpatrio.

Nonostante il diritto a determinati servizi ai sensi della legge federale, i cittadini senza documenti che vivono in Germania hanno grandi difficoltà a ottenere un'assicurazione sanitaria, il che nella pratica ostacola notevolmente la loro possibilità di accedere ai servizi necessari. Per la maggior parte delle persone senza status di residenza che non sono in grado di pagare per i servizi sanitari di tasca propria, ottenere cure mediche non urgenti è possibile solo con l'assistenza di professionisti sanitari volontari o organizzazioni non governative (ONG), o esponendosi al rischio di detenzione e di espulsione se si avvicinano al sistema sanitario pubblico. Questo porta non solo a un accesso inadeguato all'assistenza sanitaria, ma incoraggia anche l'uso di alternative non testate o non sicure (come il ricorso a guaritori o rimedi tradizionali), e forti dipendenze che derivano dal dover fare affidamento su altri (per esempio, per l'uso dei loro documenti, per i prestiti, per l'alloggio o altri favori) che alimentano il rischio di sfruttamento e persino la tratta di esseri umani.

³⁴ Médecins du Monde, [Legal Report: Access to Health Care in European Countries](#), 2017.

La creazione di Medibüro Kiel

Gli ostacoli creati dalle contraddizioni della legislazione tedesca sono stati discussi nel 2009 in occasione di un evento interculturale tenutosi a Kiel, la città più popolosa dello stato settentrionale dello Schleswig-Holstein. La questione ha suscitato preoccupazione tra i professionisti del settore medico e altri che operano nel settore dei servizi sociali. Alcuni cittadini hanno deciso di agire e, nel 2010, hanno iniziato a creare una rete volontaria di medici, ostetriche, farmacisti e altri operatori sanitari disposti a fornire cure mediche gratuite a persone prive di documenti.

Medibüro Kiel è stata fondata come nodo che collega questa rete e le persone bisognose. Rimane un'iniziativa auto-organizzata di persone che lavorano su base volontaria, fornendo consulenze una volta alla settimana. Durante le ore di servizio, i volontari connettono i pazienti ai servizi medici necessari. Ci sono sempre due volontari in ufficio, un uomo e una donna, uno dei quali è una persona con una formazione medica. Tutte le persone coinvolte sono obbligate a mantenere la riservatezza del paziente e non vengono raccolti dati. Gli onorari per medicinali, ausili ortopedici, occhiali, esami di laboratorio, tecniche di diagnostica per immagini e altri dispositivi o interventi sono finanziati mediante donazioni. Le condizioni gravi e croniche di solito non rientrano tra quelle previste dalla rete, soprattutto quando è necessario un ricovero ospedaliero, anche se l'organizzazione lavora sempre per trovare soluzioni individuali.

Mentre il lavoro della rete risponde al bisogno immediato creato da uno schema legislativo che spinge le persone fuori dal sistema sanitario tradizionale, l'obiettivo primario di Medibüro Kiel è quello di integrare i migranti privi di documenti nel sistema sanitario pubblico. A tal fine sarebbe necessaria una riforma della legislazione federale, che Medibüro Kiel e altre organizzazioni della società civile continuano a richiedere a gran voce. Nel frattempo, le associazioni hanno anche cercato di fare ulteriori progressi a livello locale, e di stabilire una cooperazione con le autorità locali e gli ospedali per migliorare l'accesso alle

cure connesse alla maternità e alle vaccinazioni infantili per le persone in situazione irregolare.

La collaborazione con i partner locali

Un passo fondamentale negli sforzi della rete per ridurre alcuni degli ostacoli incontrati dai residenti privi di documenti che necessitano di servizi sanitari è stato quello di collaborare con un ospedale locale. Nel 2010, Medibüro Kiel ha preso contatto con il più grande ospedale della città, sulla base di conoscenze personali, ed è riuscito a negoziare un primo accordo tramite il quale le cure anonime legate al parto sono fornite al costo di soli 300€ per le donne incinte senza documenti che sono state indicate da Medibüro. Questa cifra copre approssimativamente il costo per il coinvolgimento di ostetriche esterne, che sono pagate dall'ospedale, ed è molto inferiore al costo medio di un parto, in genere pagato tramite assicurazione sanitaria, che si aggira tra i 1000€ e 3000€, a seconda della regione e della complessità del parto. Per identificare e mitigare i fattori di rischio della donna ed evitare complicanze impreviste, il Medibüro informa in anticipo l'ospedale della sua storia clinica e organizza un sostegno finanziario per consentirle di pagare il conto dell'ospedale.

All'inizio della collaborazione con l'ospedale, il Medibüro inviava le donne a un ginecologo all'interno della sua rete, per fare degli screening iniziali. Ciò si è tuttavia rivelato impossibile da portare avanti, in quanto il numero di donne in cerca di aiuto ha continuato ad aumentare e ha superato la capacità di risposta della rete.

Nel 2013 Medibüro ha lanciato la campagna "Per un inizio di vita giusto", rivolta al pubblico e accompagnata da un dialogo mirato con i politici locali. Nel 2014, la città di Kiel ha istituito uno screening ginecologico anonimo per le donne incinte senza assicurazione sanitaria, attraverso il suo ufficio sanitario pubblico. I servizi offerti comprendono quasi l'intero spettro delle cure ostetriche, comprese quelle post-parto. Questo risultato è stato significativo e ha istituzionalizzato un servizio che

prima dipendeva dalla disponibilità delle ostetriche – che erano già un numero limitato – a fornire gratuitamente i loro servizi alle donne prive di assicurazione sanitaria. Ogni anno circa 45 donne usufruiscono di questo servizio³⁵.

L'impatto dell'iniziativa

Secondo un rapporto del 2018³⁶ dell'ufficio sanitario pubblico della città di Kiel, i servizi disponibili, che includono sia servizi di prevenzione che di cura per le donne in gravidanza, portano a una riduzione del rischio medico per queste ultime e la morbidità infantile. Secondo il capo del Dipartimento degli affari sociali e della sanità pubblica locale, l'obiettivo più importante è la riduzione delle malattie materne e infantili per mancanza di cure prenatali.

L'amministrazione comunale è inoltre giunta alla conclusione che le misure per garantire l'assistenza alle donne incinte senza documenti permettono di risparmiare, grazie all'individuazione e la cura dei disturbi prevenibili e alla riduzione della necessità di parti di emergenza. L'impatto finanziario del programma è modesto, 20 ore lavorative per uno specialista in ginecologia e 110€ per dispositivi e materiali per ogni donna. Per quanto riguarda i bambini senza documenti, i vaccini sono in gran parte finanziati da altri programmi; tuttavia, questi costi sembrano essere relativamente bassi rispetto a quelli per il trattamento di malattie altrimenti prevenibili.

L'iniziativa ha inoltre dimostrato che buone reti di consulenza e cooperazione tra le istituzioni partecipanti – quali i centri di consulenza per gli immigrati, gli uffici per l'immigrazione e le organizzazioni per i diritti delle donne – insieme a misure di welfare giovanile, all'iscrizione nei registri comunali e all'assistenza sociale, nonché alle assicurazioni sanitarie sono molto importanti per ridurre gli ostacoli burocratici all'accesso all'assistenza sanitaria, in particolare laddove è possibile l'integrazione

³⁵ Infosystem Kommunalpolitik, [Medizinische Vorsorge schwangerer Frauen ohne Krankenversicherung im Amt für Gesundheit](#), 22 marzo 2018.

³⁶ *Ibidem*.

nel sistema sanitario generale. L'ufficio sanitario di Kiel stima che circa un terzo delle donne che assiste siano in realtà ammissibili alle cure nell'ambito del sistema sanitario nazionale o dell'assistenza sociale. Ciò vale, a per esempio, per le donne cittadine di altri paesi europei o che hanno una relazione con un cittadino europeo. Se quest'ultimo rivendica la paternità del feto, l'accesso all'assistenza sanitaria diventa possibile grazie alle norme comunitarie in materia di libera circolazione dei cittadini europei.

La sostenibilità dell'iniziativa

Il successo sociale dell'iniziativa di integrare circa un terzo di tutte le donne incinte nel sistema sanitario regolare è chiaramente sostenibile per le donne e per i bilanci pubblici. La disponibilità di servizi di counseling che colleghino l'assistenza sanitaria a quella sociale potrebbe accelerare i progressi, a livello sia umano che finanziario, soprattutto in considerazione del fatto che le esperienze della città di Kiel con il gruppo di donne incinte possono essere applicate ad altri gruppi di migranti sprovvisti di assicurazione sanitaria.

La cooperazione tra autorità comunali, ospedali e l'iniziativa Medibüro non sarebbe stata possibile senza un drastico aumento della consapevolezza della situazione delle donne incinte prive di documenti e della loro esclusione dai servizi da parte dell'amministrazione cittadina a partire dal 2013. È stato quindi fondamentale che la rete includesse attivisti che avevano un connessione con i decisori politici in quanto entrambi membri di un partito. In questo modo, gli attivisti hanno potuto sollevare la questione nell'ambito dei processi interni di definizione delle priorità del partito, rispondere alle domande e chiarire le incomprensioni se necessario. Ciò è probabilmente stato possibile grazie alla composizione politica della leadership partitica a livello locale, che non si riflette nel Parlamento nazionale, dove domina una maggioranza diversa.

Tuttavia, per estendere l'iniziativa allo stato settentrionale dello Schleswig-Holstein, gli attivisti di Medibüro Kiel si sono

avvicinati ai decisori all'interno dei partiti e dei Ministeri per tutto il 2017. Il governo dello Schleswig-Holstein ha deciso, nello stesso anno, di istituire un servizio di compensazione per tutti i migranti senza assicurazione sanitaria, con l'obiettivo di facilitare l'accesso al sistema sanitario regolare quando possibile. Il Consiglio per i rifugiati locale e Medibüro Kiel hanno ideato una procedura per offrire un servizio simile e hanno chiesto di accedere a un fondo di circa 20.000 euro che era stato istituito per sostenere gli operatori sanitari volontari, ma che fino ad allora era stato sottoutilizzato. L'idea era quella di offrire consulenza legale e sociale ai migranti senza assicurazione sanitaria. La maggior parte dei Medibüro in Germania stima che fino al 50% dei loro clienti potrebbe essere integrato nel sistema sanitario. Aiutando queste persone a ottenere certezze circa il loro status di residenza o a trovare il modo di ottenere un'assicurazione sanitaria, diventerebbe più chiaro quante di loro non hanno alcuna possibilità di accedere al sistema sanitario e quali strategie sono necessarie per aiutarle a lungo termine. Al momento, il finanziamento richiesto non è stato ancora concesso. Se lo Schleswig-Holstein approvasse la procedura proposta dal Consiglio per i rifugiati e da Medibüro, diventerebbe una delle regioni più progressiste di tutta la Germania e offrirebbe una prospettiva per una soluzione nazionale a uno status quo inaccettabile.

Il caso di Danzica (Polonia)

Il contesto

Secondo la costituzione polacca, “ogni individuo ha diritto alla protezione della propria salute”³⁷. A livello legislativo, la legge sulle prestazioni sanitarie finanziate con fondi pubblici del 27

³⁷ Costituzione della Repubblica di Polonia 1997, articolo 68, paragrafo 1, testo integrale disponibile [qui](#) (in inglese).

agosto 2004³⁸ specifica chi può beneficiare di servizi nell'ambito del sistema sanitario nazionale, che si basa sull'assicurazione sanitaria obbligatoria³⁹. I migranti senza documenti non sono inclusi. Ciò significa che essi hanno un chiaro diritto legale soltanto alle cure di emergenza – cioè “cure che non possono essere negate a nessuno in caso di pericolo immediato per la vita o la salute”⁴⁰.

In Polonia, la responsabilità del sistema sanitario è condivisa tra il governo centrale e le municipalità locali. Il paese dispone di un sistema di assicurazione sanitaria disciplinato a livello nazionale. Il Fondo nazionale per la sanità è destinato a coprire le cure dispensate da istituzioni sanitarie pubbliche e private, quali ospedali e cliniche. I fondi sanitari sono distribuiti alle province (*voivodato*) dal Fondo Sanitario Nazionale. Allo stesso tempo, ogni comune (*gmina*) ha la responsabilità di soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria dei suoi residenti e può, se necessario, finanziare parte delle cure mediche con il proprio bilancio. La maggior parte dell'assistenza sanitaria è fornita attraverso le istituzioni del comune finanziate dal Fondo Sanitario Nazionale.

³⁸ Testo integrale disponibile [qui](#) (in polacco).

³⁹ L'assicurazione è obbligatoria per la maggior parte della popolazione, che paga contributi basati sul reddito (9% dello stipendio o delle prestazioni). Altri possono assicurarsi volontariamente. Alle persone non assicurate può essere rifiutata l'assistenza sanitaria, a meno che non vi sia “un pericolo immediato per la vita o la salute”. I bambini e le donne in stato di gravidanza che sono cittadini hanno anche diritto a cure aggiuntive, indipendentemente dalla loro condizione assicurativa. Alcune cure sono sempre gratuite. I rifugiati e le persone con status di protezione sussidiaria hanno diritto all'assicurazione sanitaria pubblica allo stesso titolo dei cittadini nazionali e i richiedenti asilo e i minori non accompagnati hanno accesso a “servizi sanitari” gratuiti con costi coperti da finanziamenti pubblici da parte di fornitori specifici (si veda anche la legge del 13 giugno 2003 sulla concessione della protezione agli stranieri, testo integrale disponibile [qui](#)). Per ulteriori informazioni, si veda HUMA Network, *Access to Health Care and Living Conditions of Asylum Seekers and Undocumented Migrants in Cyprus, Malta, Poland and Romania*, 2011, pp. 99-106.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 101, varie leggi relative alla prestazione di assistenza sanitaria.

In Polonia, le squadre di soccorso operano in un sistema separato, gestito a livello provinciale e finanziato direttamente dal bilancio del governo centrale. Queste squadre sono composte da 2-3 persone che eseguono attività di pronto intervento nei confronti di persone che rischiano di perdere la vita prima del loro ingresso in ospedale. Le cure di emergenza fornite dalle squadre di soccorso sono gratuite per tutti, ma non è chiaro se siano gratuite quando vengono fornite nei reparti ospedalieri perché la legge non stabilisce chi ne debba sostenere i costi⁴¹. Ciò significa che i pazienti privi di documenti potrebbero essere costretti a sostenere l'intero costo delle cure d'urgenza. Analogamente, l'assistenza durante il travaglio e il parto non può essere negata, ma le donne prive di documenti possono essere costrette a pagarne i costi. Esistono eccezioni per quanto riguarda lo screening e la terapia dell'HIV e di alcune malattie infettive⁴², a cui tutti possono accedere gratuitamente⁴³. I bambini privi di documenti hanno accesso all'assistenza sanitaria alle stesse condizioni degli adulti, a eccezione dei dispositivi medici e dentistici, e alle vaccinazioni obbligatorie, ai controlli periodici e agli screening, che sono gratuiti finché frequentano la scuola pubblica⁴⁴. In pratica, tuttavia, l'assistenza sanitaria nelle scuole è fornita da infermieri e non tutte le scuole ne sono dotate. Inoltre, le scuole non possono assicurare i bambini senza documenti nell'ambito del sistema di assicurazione nazionale (così come fanno con gli altri alunni) anche se in teoria dovrebbero poter accedere ai servizi nell'ambito del sistema sanitario nazionale finché frequentano le scuole. E, mentre le visite di controllo e gli screening possono essere gratuiti (quando vi si riesce ad accedere), le terapie hanno spesso costi proibitivi (in

⁴¹ *Ibidem*, p. 101.

⁴² *Ibidem*, p. 104-105 la legge sulle malattie infettive.

⁴³ La terapia HIV è aperta a tutti, ma solo la profilassi post-esposizione (PEP) è gratuita.

⁴⁴ *Ibidem*, pag. 101, Articolo 92, paragrafo 1, punto 2, della legge sul sistema educativo del 7 settembre 1991 e il regolamento del ministro della Sanità sull'organizzazione dell'assistenza sanitaria profilattica per bambini e ragazzi del 28 agosto 2009.

particolare quelle specialistiche, dentistiche od oculistiche). Ciò significa che i bambini privi di documenti non ricevono assistenza continuativa.

Generalmente, i migranti privi di documenti evitano le strutture sanitarie pubbliche e gli ospedali, a meno che non si tratti di un'emergenza. Ciò è dovuto in gran parte al timore di essere scoperti, ai costi elevati (quando il tipo di trattamento non è gratuito) e all'elevato tasso di rifiuto perché spesso per la registrazione sono necessari documenti d'identità validi, che non sono rilasciati agli stranieri⁴⁵. I pazienti non assicurati ricoverati per un trattamento ospedaliero d'urgenza vengono spesso dimessi il più presto possibile per ridurre al minimo i costi finanziari dell'ospedale, senza la dovuta considerazione per la loro condizione e per i possibili rischi per la salute. Finiscono così per automedicarsi o affidarsi a non-professionisti⁴⁶, oppure per rivolgersi a cliniche private⁴⁷ dove possono ricevere assistenza senza fornire documenti d'identità. Le cure e i farmaci devono essere pagati per intero⁴⁸.

Una strategia d'integrazione che include
l'accesso ai servizi

La CWII è stata fondata nel 2012 come centro per promuovere l'inclusione sociale degli immigrati nel Comune di Danzica. Fin dall'inizio, l'organizzazione ha avuto ben chiaro che, oltre a fornire servizi quali consulenza legale, corsi di lingua e orientamento professionale, doveva anche impegnarsi nel cercare di cambiare il sistema e adottare un approccio olistico all'integrazione e all'inclusione sociale.

Dopo due anni di attività di *advocacy*, il Dipartimento degli Affari sociali della Comune e, in seguito, il Sindaco hanno

⁴⁵ *Ibidem*, p. 125.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 125.

⁴⁷ Ci sono anche alcuni ambulatori convenzionati con il Fondo Sanitario Nazionale per la fornitura di prestazioni mediche a pagamento, senza bisogno di documenti di identificazione (*Ibidem*, p. 131).

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 126-127.

compreso la necessità di adottare un approccio coerente e olistico, e il Sindaco ha invitato tutte le istituzioni municipali a lavorare allo sviluppo di un Modello d'integrazione degli immigrati⁴⁹. Una legge comunale sull'integrazione è stata votata dal Consiglio Comunale nel giugno 2016.

Da allora, un team di oltre 100 persone su undici aree diverse ha lavorato in modo partecipativo al Modello, occupandosi di istruzione scolastica e superiore, salute, alloggio, occupazione, assistenza sociale, cultura, comunità locali, sport, sicurezza e comunicazione sociale.

La CWII è stata partner sia nello sviluppo del contenuto del Modello che nella sua attuazione, che si svolge sulla base di piani d'azione annuali lungo le aree tematiche. Ogni area ha 2-3 leader e un team di circa 20 persone composto, tra gli altri, da funzionari comunali, associazioni dei datori di lavoro, insegnanti, ONG, attivisti, rappresentanti di istituzioni culturali, accademici, e le forze dell'ordine. Tutto il lavoro è essenzialmente volontario e guidato dalla motivazione e dall'interesse dei singoli e delle organizzazioni, ma naturalmente i funzionari pubblici sono "fortemente incoraggiati" a partecipare.

Tutti i lavoratori della CWII – un gruppo composto sia da polacchi che da immigrati, che fornisce servizi giornalieri ai migranti – lavorano insieme al Modello, che include il coordinamento con altre agenzie e organizzazioni, la ricerca di soluzioni per i singoli migranti, lo svolgimento di attività di *advocacy*, la creazione di legami tra i vari partner e altre attività. Il lavoro intersettoriale è ancora una novità e la sfiducia viene gradualmente superata attraverso l'esperienza di una stretta cooperazione. Lo sforzo rappresenta una sorta di partenariato interoperativo, che di per sé è un risultato, soprattutto se si considera che la migrazione e l'integrazione sono ambiti in cui i programmi politici sono talvolta in conflitto.

⁴⁹ Gdansk Immigrant Integration Model, <http://www.gdansk.pl/migracje/Immigrant-Integration-Model,a,67017>.

Promuovere l'inclusione e affrontare le forme istituzionalizzate di discriminazione

La città di Danzica ha adottato un approccio antidiscriminatorio nei confronti dell'integrazione e dell'inclusione sociale, riconoscendo che la "maggioranza" è responsabile dell'inclusione delle minoranze compresi i modi in cui le dinamiche infragruppo possono promuovere l'esclusione. Ciò impone ai responsabili politici, alle istituzioni e a altri soggetti di assumere una posizione chiara e di adottare politiche a favore dell'inclusione.

La comunità di immigrati a Danzica è cresciuta rapidamente, dal 2% nel 2015 al 10% nel 2018. Questo ha creato una situazione dinamica, in cui le comunità non sono ancora insediate all'interno di posizioni istituzionali e organizzative, anche se sono ben rappresentate nell'economia a diversi livelli. L'obiettivo della Città è, da un lato, quello di prevenire la discriminazione, dall'altro, quello di creare le condizioni per una piena partecipazione e rappresentazione all'interno dello spazio cittadino. I migranti vengono consultati, coinvolti in tutti i gruppi di lavoro del Modello e vengono condotte ricerche approfondite per comprendere e integrare la prospettiva e la situazione dell'immigrato nel processo decisionale. È opinione diffusa che sia responsabilità del Comune di creare una base giuridica e un clima che consentano agli immigrati gli stessi diritti dei cittadini polacchi nonché le condizioni di libera associazione, partecipazione attiva e impegno politico.

La salute come questione trasversale

Le undici aree tematiche del Modello sono considerate interconnesse, sia in termini di tutela dei diritti e del benessere degli immigrati, sia in termini di garanzia di politiche globali e coerenti. Non ci si può concentrare, per esempio, sull'occupazione senza considerare anche la questione dell'assicurazione sanitaria, che viene rifiutata a molti migranti a causa di contratti di lavoro inadeguati, inesistenti o iniqui. Non si può discutere d'integrazione nelle comunità locali senza considerare il benessere dei

migranti: se hanno accesso a informazioni sul funzionamento del sistema sanitario locale, su come registrarsi all'ospedale più vicino, su come richiedere servizi essendo sprovvisti del numero di identificazione nazionale (che non viene concesso agli stranieri in Polonia), sui servizi disponibili gratuitamente, e così via. La città riconosce che la capacità e la disponibilità di una persona a partecipare ad attività culturali e sportive, per esempio, richiede un certo livello di salute fisica e mentale, e che la partecipazione a queste attività è una buona prevenzione dello stress e di altre condizioni di salute. Come possiamo parlare di sicurezza se i migranti lavorano in settori ad alto rischio di incidenti senza assicurazione o senza alcun contratto?

Data l'autorità limitata della città sulle questioni sanitarie e l'ambiguità della posizione nazionale in materia di immigrazione, è molto difficile garantire i diritti degli immigrati nel settore sanitario. L'obiettivo del Modello è quello di creare un sistema per favorire l'accesso degli immigrati ai servizi sanitari sulla base delle competenze delle istituzioni. La responsabilità della città riguarda principalmente le iniziative orientate alla prevenzione e, in una certa misura, alla salute mentale. L'erogazione delle cure attraverso le cliniche è di competenza di un organismo nazionale, la NFZ⁵⁰. Sebbene la NFZ abbia ufficialmente rifiutato di partecipare allo sviluppo del modello di Danzica, i suoi rappresentanti partecipano alle riunioni e sostengono l'esame di casi specifici in modo "non ufficiale". In assenza di una legislazione nazionale sull'integrazione e sui fondi a essa collegati, i coordinatori del Modello devono quindi fare affidamento sulla buona volontà delle istituzioni nazionali e regionali e sulla loro disponibilità a sostenere il proprio personale nella partecipazione a iniziative cruciali, come informare tutte le anagrafi delle modalità con cui gli immigrati privi di numero di identificazione possono ottenere servizi nelle cliniche locali. La logica alla base del loro impegno è la necessità di fornire servizi di pari qualità a tutti gli aventi diritto, come dovere delle istituzioni pubbliche. Ciò è in linea con il principio guida alla base del

⁵⁰ <http://www.nfz.gov.pl/>

Modello: l'inclusione e la parità dei servizi non sono una questione di gentilezza, ma un dovere legale.

Per portare avanti il piano d'azione sulla salute, CWII, la città e i suoi partner hanno deciso di allargare il loro team per includere le istituzioni regionali. Ciò ha richiesto un'intensa attività di *advocacy*, perché nessuno è interessato a lavorare di più se il regolamento ufficiale non lo richiede. La regione è stata reattiva; sia i politici che gli esperti che lavorano nel campo della salute, compresi quelli che gestiscono gli ospedali (generali e specialistici), hanno compreso la necessità di affrontare le nuove sfide legate all'immigrazione in modo olistico e professionale. La salute è concepita come una sfida comune e un interesse per le istituzioni regionali e locali, il che ha rafforzato le basi su cui sviluppare un piano d'azione realistico. La cooperazione formale con le autorità regionali è iniziata nell'aprile 2018⁵¹.

Il coinvolgimento degli attori regionali è essenziale, dato che le soluzioni per la tutela dei diritti sanitari sono spesso di portata molto ampia e intersettoriali. Un esempio è la qualità dell'occupazione, che nella maggior parte dei casi non è regolamentata (anche in questo caso a causa della mancanza di una legge nazionale sull'integrazione). I datori di lavoro e i migranti si trovano a dipendere dalle agenzie di lavoro temporaneo, il cui monopolio è problematico e conduce in ultima analisi a violazioni dei diritti dei migranti. L'intervento pubblico su questo tema – possibile a livello regionale, che certifica le agenzie e può convincere i datori di lavoro a prestare maggiore attenzione alla qualità dell'occupazione – è una soluzione a questo problema, che ha importanti conseguenze per la salute. Inoltre, i comuni possono acquistare una certa quantità di servizi o prestazioni mediche che vengono poi distribuiti ai migranti, indipendentemente dal loro status. Gradualmente, attraverso la leadership politica e approcci innovativi, Danzica si sta avvicinando a garantire un migliore accesso all'assistenza sanitaria a tutti gli immigrati.

⁵¹ A. Chalinska, "How to increase the potential of immigrants in Pomerania? Special training and workshops for officials", *Pomorskie*, 12 marzo 2018. [articolo in polacco]

La città ha affrontato la questione del costo dei servizi guardando alle forme strutturali di esclusione, piuttosto che trattare i migranti come capri espiatori. Per esempio, il costo dei servizi ospedalieri prestati a cittadini di paesi terzi è aumentato del 273% tra il 2016 e il 2017, di cui circa un terzo non è pagato direttamente dai pazienti né coperto da assicurazione. Ciò fornisce una base per esercitare pressioni sui datori di lavoro affinché agiscano in modo più responsabile quando impiegano dei migranti. I datori di lavoro si preoccupano della loro reputazione e non vogliono che i media e gli ospedali li accusino di violare diritti e di far ricadere i costi delle cure mediche sui comuni.

Inoltre, è importante creare fiducia tra gli immigrati e le unità sanitarie, istituendo garanzie sufficienti che permettano alla persona di avvicinarsi al sistema sanitario senza rischio di denuncia alle autorità competenti in materia di immigrazione a causa di uno status irregolare. Il CWII ha seguito il caso di una persona senza documenti che ha subito un intervento chirurgico e, dopo aver ricevuto una fattura per l'intervento, è tornata in ospedale per chiedere il pagamento a rate. Questo è un esempio di come le garanzie possano favorire la fiducia: una persona senza documenti, che sarebbe "scomparsa" senza pagare se avesse subito discriminazioni o un possibile arresto per il suo status, si è sentita sufficientemente sicura da tornare a pagare i suoi debiti.

Le lezioni apprese e la via da seguire

A Danzica e nella regione della Pomerania, la leadership politica e il coraggio cominciano a dare i loro frutti. Gli enti locali e regionali hanno preso l'iniziativa di elaborare una risposta globale a un problema per il quale non esistono orientamenti a livello nazionale. Questo processo ha richiesto in primo luogo di dimostrare che l'inclusione sociale dei migranti di ogni estrazione sociale, indipendentemente dallo status di immigrazione, è nell'interesse pubblico e costituisce un dovere pubblico, nonché uno sforzo a lungo termine per creare fiducia tra le istituzioni

pubbliche, le ONG e un gruppo sempre più ampio di partner per garantire una visione condivisa e un approccio olistico. Le ONG sono state considerate partner costruttivi, che non criticano la città per le sue carenze né svolgono il ruolo esclusivo di “cani da guardia”, ma piuttosto lavorano fianco a fianco per sviluppare soluzioni sostenibili e garantire che le prospettive dei migranti stessi siano integrate nei processi decisionali. Una lezione importante è stata quella di non temere i conflitti: il lavoro d'integrazione e inclusione consiste nello scuotere il sistema dal basso, per affrontare le forme di discriminazione più radicate. Si tratta di un processo essenziale e utile, ma non sempre piacevole. Le politiche messe in atto hanno avuto successo, aprendo la strada a una città più giusta e inclusiva.

Conclusioni

Con poche eccezioni, i paesi europei limitano fortemente l'accesso ai sistemi sanitari pubblici sulla base del diritto di residenza, nonostante sia dimostrato e sia opinione sempre più diffusa⁵² che ciò è dannoso non solo per la salute del singolo paziente, ma anche per gli obiettivi di salute pubblica, per la riduzione delle disuguaglianze sanitarie e per il raggiungimento dell'assistenza sanitaria universale. È inoltre incoerente con gli obiettivi dichiarati dall'Europa in materia di inclusione sociale e integrazione.

A livello locale, tuttavia, si stanno attuando diversi modelli da parte di un movimento crescente di governi locali consapevoli di quanto sia controproducente escludere una parte della loro popolazione dai servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria di base. Tutti i paesi stanno adottando misure, spesso in collaborazione con la società civile, per aumentare il livello dei servizi disponibili per gli uomini, le donne e i bambini privi di documenti e per abbattere le barriere pratiche all'accesso.

Le città, singolarmente e nell'ambito di reti globali e regionali,

⁵² Organizzazione internazionale per le migrazioni (2016).

si stanno pronunciando a favore di approcci più inclusivi alla fornitura dei servizi e spingono per una maggiore attenzione all'integrazione piuttosto che alla dissuasione. Riconoscendo l'interazione tra lo stato di salute e i determinanti sociali più ampi, le città chiedono un migliore accesso ai servizi sanitari, nonché ai mercati del lavoro, all'istruzione, agli alloggi e alle strutture di sostegno sociale per tutti i residenti, indipendentemente dal loro stato, al fine di affrontare gli effetti della povertà e dell'esclusione sociale. I successi e le sfide di queste iniziative forniscono una solida base per migliorare la politica e la legislazione a livello nazionale, per garantire un ambiente finanziario e amministrativo adeguato per la fornitura di servizi di qualità e accessibili ai residenti, senza discriminazioni, e per aumentare la coerenza e l'efficienza della fornitura di servizi nelle città e nelle regioni.

Garantire sistemi sanitari più equi richiede azione politica e coraggio da parte di coloro che sono più vicini alla situazione nella pratica, comprese le ONG, gli operatori e gli amministratori sanitari e le autorità cittadine, nel sensibilizzare l'opinione pubblica sull'impatto devastante delle leggi nazionali esistenti e nel chiedere politiche più inclusive, basate sulle evidenze e a beneficio di tutti.

7. Pianificazione urbana: il caso di Vienna

Elisabeth Gruber

Vienna: una città in crescita

Da circa un decennio Vienna è tornata a essere una città in espansione, con una crescita della popolazione di circa 190.000 abitanti dal 2000. Solo poche altre città europee di simili dimensioni hanno registrato una crescita simile nel corso dello stesso periodo. Nel 2010 la crescita attesa ammontava al 4,5% fino al 2025. Nello stesso lasso temporale, la popolazione di città come Madrid o Barcellona è attesa crescere del 2-3%, e quella di Monaco dell'1,4%¹. L'aumento della popolazione è dovuto principalmente all'immigrazione, anche se di recente Vienna ha registrato anche un saldo naturale positivo. La città non sta crescendo solo nelle periferie; anche nelle parti già densamente abitate del centro si registra un aumento della popolazione².

Il fatto che il numero degli abitanti del centro città abbia cessato di diminuire può essere considerato una sorta di riurbanizzazione, ovvero la (ri)scoperta dell'attrattiva della città come luogo per vivere³. Mentre fino agli anni Novanta in molte città europee compresa Vienna la crescita delle periferie è stata la

¹ Città di Vienna, [WIEN WÄCHST... Bevölkerungsentwicklung in Wien und den 23 Gemeinde- und 250 Zählbezirken. MA 23 – Wirtschaft, Arbeit und Statistik](#), gennaio 2014a, Wien.

² P. Görgl, J. Eder, E. Gruber, e H. Fassmann, [Monitoring der Siedlungsentwicklung in der Stadtregion+.](#) Strategien zur räumlichen, Entwicklung der Ostregion, 2017.

³ P. Rérat, "The New Demographic Growth of Cities: The Case of Reurbanisation in Switzerland", *Urban Studies*, vol. 49, n. 5, pp. 1107-1125, 2012.

causa principale dell'espansione urbana, oggi anche il centro delle città registra un aumento della popolazione. Questo fenomeno sembra principalmente motivato da nuove scelte di vita, che portano a posporre la genitorialità o a non avere figli o, per le donne, ad anteporre la crescita professionale alla famiglia. Il miglioramento dei quartieri ha sicuramente reso il centro della città più attraente anche per le famiglie. Progetti di rinnovamento urbano e gentrificazione possono quindi spiegare il diffuso aumento della popolazione urbana. Anche i dintorni di Vienna sono in fase di crescita demografica: si osservano contemporaneamente suburbanizzazione e riurbanizzazione⁴. Si prevede che, nel corso dei prossimi 10 anni, Vienna raggiungerà i due milioni di abitanti⁵.

Inquadramento storico

L'ultima volta che Vienna ha fatto registrare una crescita demografica simile a quella di oggi è stato al volgere del XX secolo. Vienna, allora capitale dell'Impero Asburgico, in Europa rivestiva il ruolo della grande potenza. Con la rivoluzione industriale, le città che divennero importanti luoghi di produzione innescarono l'afflusso di persone dalle regioni circostanti. Prima della Prima guerra mondiale Vienna contava 2,1 milioni di abitanti: una popolazione maggiore rispetto a quella attuale e che viveva all'interno di un'area decisamente più piccola⁶. Questo grande aumento della popolazione, che ebbe inizio principalmente alla fine del XIX secolo, portò alla conseguente decisione di prevedere un necessario adeguamento del piano regolatore della città. A partire dagli anni Cinquanta del XIX secolo, Vienna visse diverse fasi di allargamento. Le idee degli urbanisti di allora la rendono capace di gestire l'attuale crescita demografica.

⁴ P. Görgl *et al.* (2017).

⁵ Città di Vienna (2014a).

⁶ J. Suitner, A. Krisch, e F. Pühringer, *TRANS[form]DANUBIEN. Eine urbane Metamorphologie der wiener Stadtplanung anhand der Entwicklungsdynamik Wiens links der Donau*, Abschlussbericht zum Forschungsprojekt, Wien, 2018.

Sviluppi recenti

L'aumento della popolazione viennese è sempre stato legato al fenomeno dell'immigrazione⁷. Dopo un periodo di crescita fino all'inizio del XX secolo e dalla fine della Seconda guerra mondiale, Vienna perse la propria importanza all'interno del contesto globale e questo portò a stagnazione demografica e, nel tempo, a un calo della popolazione, che può essere ulteriormente spiegato con un importante afflusso di abitanti verso le periferie e verso regioni circostanti. Da quando l'Austria ha deciso di assumere lavoratori stranieri al fine di garantirsi forza lavoro necessaria per un'economia in crescita, Vienna è tornata a vivere l'esperienza del fenomeno migratorio internazionale; con il mutare delle condizioni economiche alla periferia dell'Europa occidentale, la città ha però perduto importanza come sede di produzione e di attività commerciali. Con la caduta della cortina di ferro all'inizio del 1989 la situazione è nuovamente cambiata. Sei anni più tardi infatti l'Austria entra a far parte dell'Unione Europea (UE) e con l'allargamento dell'UE a est nel 2004, una nuova ondata migratoria investe Vienna che registra quindi una notevole crescita demografica.

Attualmente, la maggior parte dei migranti in arrivo in Austria e a Vienna proviene da altri paesi dell'UE. Fino al 2012 le persone che emigravano a Vienna lo facevano dalla Germania. Dal 2007 il numero di rumeni, polacchi e ungheresi in arrivo è in aumento; nel 2014, la Romania è stato il più importante paese di invio di migranti⁸. La percentuale maggiore di popolazione straniera è ancora rappresentata dai *Gastarbeiter* ("lavoratore ospite temporaneo, destinato al rientro in patria") e dai loro discendenti. Il maggior numero di persone con un background migratorio proviene da paesi dell'ex Jugoslavia, in special modo dalla Serbia. Molti di loro sono arrivati in Austria come *Gastarbeiter*, ma in alcuni casi anche come rifugiati soprattutto all'inizio degli anni Novanta durante la guerra in Jugoslavia. Oltre ai *Gastarbeiter* in quanto tali, l'elevato numero di jugoslavi è dovuto alle politiche

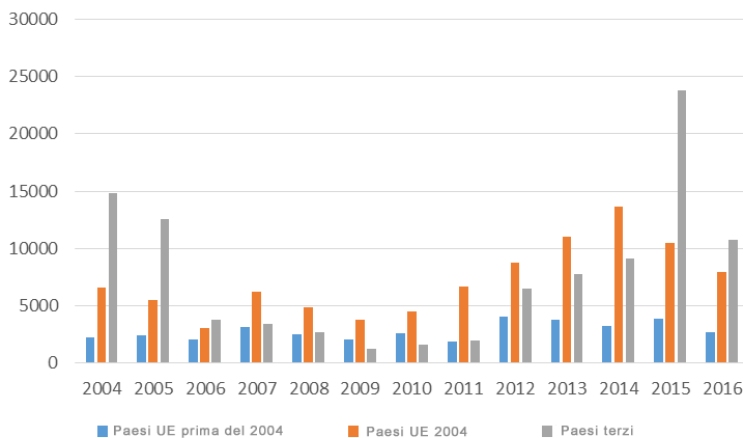
⁷ *Ibidem*.

⁸ Statistik Austria, Schulen, Schulbesuche, 2018.

di ricongiungimento familiare, introdotte negli anni Settanta. Il secondo gruppo per numero di persone con background migratorio è quello turco, che ha cominciato ad arrivare durante gli anni Cinquanta come *Gastarbeiter*, seguito da quello tedesco.

Nel 2015 l'Austria ha registrato una forte immigrazione anche a causa dell'improvviso afflusso di rifugiati, in quella che spesso è stata definita "crisi dei rifugiati". Un gran numero di persone proveniente dalla Siria e dall'Afghanistan ha presentato domanda di asilo. Il saldo migratorio internazionale, rispetto agli anni precedenti, è quasi raddoppiato, e la migrazione da paesi terzi è diventata quella più importante. La maggior parte dei richiedenti asilo (circa il 40%) si è stabilita a Vienna (vedi figura 1). Nel 2017 il numero di cittadini di paesi terzi è nuovamente diminuito. Anche se l'arrivo di rifugiati in Austria è stato imponente, i principali paesi di invio sono ancora quelli dell'Unione Europea. Oltre ai migranti dalla Germania, a partire dal 2007 Ungheria, Romania e Polonia sono stati i paesi di invio principali⁹.

FIG. 1 - SALDO MIGRATORIO DAI PAESI DELL'UE
(PRIMA E DOPO IL 2004) E DA PAESI TERZI A VIENNA 2004-2016



Fonte: Statistik Austria, 2018

⁹ *Ibidem*; Città di Vienna, Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, 2017.

Pianificazione urbana per una città in espansione

La crescita urbana ha evidenti conseguenze sulla pianificazione della città stessa: servono più servizi e infrastrutture, così come alloggi. Negli ultimi anni l'offerta di alloggi a prezzi accessibili è diventato l'obiettivo più importante delle politiche cittadine. Anche il trasporto pubblico e la pianificazione delle infrastrutture di trasporto sono diventati temi prioritari. In entrambi i casi Vienna può contare su prerequisiti relativamente buoni (vedi "Crescita urbana: vantaggi storici"). Tuttavia, nel corso dei secoli gli standard sono cambiati, e infatti anche riguardo agli alloggi, ai trasporti pubblici e alla stessa qualità della vita si sono presentate nuove sfide che rendono molto difficile il loro mantenimento.

Crescita urbana: vantaggi storici

Al volgere del XIX secolo Vienna si ampliò fino a diventare la capitale di un grande impero. Nel 1805 fu scelta come capitale dell'Impero austro-ungarico dalla dinastia degli Asburgo. Ci sono voluti più di cinquant'anni prima che Vienna diventasse una metropoli. Solo quando l'industrializzazione cominciò a decollare alla fine del XIX secolo la città iniziò a svilupparsi rapidamente. L'aumento della popolazione portò allora alla decisione di demolire l'ex muraglia per poter espandere la città. Era il 1850 quando gli ex sobborghi della città di Vienna, oggi veri e propri quartieri, per la prima volta furono inglobati all'interno della città. La rapida industrializzazione e l'immigrazione da altri territori della monarchia asburgica resero necessario l'ampliamento dei confini della città. Il famoso Ring viennese risale a quest'epoca: le mura della città furono abbattute e il nuovo spazio creato fu utilizzato per ampliare vecchi edifici come il Parlamento, l'Università e le strutture ministeriali. In questa fase di industrializzazione, oltre all'ampliamento della città ha avuto luogo anche quello delle infrastrutture di trasporto che collegavano il nucleo urbano ai dintorni. Diverse linee ferroviarie risalgono a quel periodo e hanno contribuito a creare

nuove possibili aree di insediamento. Nel 1892 la città è stata ampliata una seconda volta fino a includere i quartieri esterni di oggi entro i confini della città. Poco dopo la fine del secolo, i quartieri sulla riva opposta del Danubio sono entrati a far parte della città di Vienna¹⁰.

L'ampliamento ha reso necessaria l'introduzione di una nuova idea di architettura e infrastrutture. Molte delle idee sull'urbanistica di Vienna e su ciò che serve a una città per diventare una metropoli nel XX secolo si rifanno all'opera di Otto Wagner. Wagner ha introdotto le prime linee ferroviarie all'interno della città (treni urbani, le attuali linee della metropolitana) che hanno costituito la spina dorsale delle infrastrutture di trasporto pubblico utilizzate anche oggi. L'espansione della città, e l'aspettativa di un'ulteriore crescita, sono visibili anche osservando altri progetti che furono avviati o realizzati in quell'epoca. Per esempio, poco prima della fine del secolo il Danubio fu regolamentato per la prima volta, il che rese i quartieri vicini al lungomare utilizzabili per l'edilizia abitativa fornendo quindi la base per l'attuale sviluppo della città verso nord. Pur abbisognando di un'ulteriore regolamentazione negli anni Settanta, è stata l'evoluzione risalente alla fine del XIX secolo a segnare il passo. A testimonianza dello sviluppo delle infrastrutture nel XIX secolo c'è anche la creazione del cimitero centrale di Vienna, che dopo la fase di crescita demografica è stato percepito come un progetto sovradimensionato rispetto a una città stagnante.

L'era della Vienna Rossa

Vienna ha dato prova di una politica di crescita urbana orientata al futuro anche nell'elaborazione di una strategia in materia di edilizia popolare all'inizio del XX secolo. Quando la città cominciò a crescere a causa dell'industrializzazione alla fine del XIX secolo, i suoi abitanti vivevano in condizioni disastrose. Le case costruite durante il *Gründerzeit*, alla fine del XIX secolo, sono state in gran parte costruite al di sotto degli standard,

¹⁰ J. Suitner *et al.* (2018).

senza acqua, cucina o impianti di riscaldamento. Spesso questi appartamenti erano utilizzati come alloggio dai lavoratori che li condividevano tra loro, quando non condividevano addirittura letti con lavoratori su turni diversi.

A oggi, una percentuale elevata di tutte le case di Vienna (circa il 20%) è stata eretta nel periodo precedente al 1920 (Magistrat der Stadt Wien 2015). Durante il *Gründerzeit* si raggiunse un volume di edifici molto elevato, con circa 10.000-14.000 appartamenti costruiti all'anno¹¹. Il volume di allora può essere spiegato principalmente dal fatto che ci fosse una grande richiesta di appartamenti per una città in rinascita, il che portò anche un aumento della speculazione edilizia. Le case costruite privatamente portavano capitale, gli appartamenti potevano infatti non solo essere affittati, ma inoltre a prezzi di affitto non calmierati ma determinati dal mercato. Durante la guerra le condizioni di vita si fecero ancora più preoccupanti a causa dei bassi standard di costruzione e, ancora di più, a causa dell'aumento della disoccupazione, dei senzatetto e dell'insicurezza alimentare. Il bisogno di un nuovo sistema divenne impellente, e il mercato immobiliare di Vienna iniziò a cambiare in modo sostanziale.

Nel 1919 la popolazione viennese elesse un governo social-democratico, in carica fino al 1934. Questo governo aveva l'obiettivo principale di migliorare la qualità della vita dei lavoratori, soprattutto attraverso politiche di edilizia popolare. La necessità di migliorare gli alloggi è stata la prima e più grande sfida della città. Dopo il volgere del secolo, la popolazione ha reagito alla mancanza di alloggi acuitasi durante le guerre occupando edifici abusivamente o costruendone di nuovi. Il "movimento dei coloni" è partito dal basso, ma in seguito le sue idee e alcuni dei suoi progetti abitativi sono passati sotto la responsabilità della città e della sua politica edilizia. Già ai tempi dell'impero austro-ungarico furono attuate delle politiche *ad hoc*, come per esempio la regolamentazione degli affitti. Tuttavia, queste

¹¹ P. Csendes e F. Opll (a cura di), *Wien: Geschichte einer Stadt. 3. Von 1790 bis zur Gegenwart*, Böhlau, 2006.

misure non sono state sufficienti a garantire un miglioramento del tenore e della qualità di vita, un obiettivo raggiunto solo quando la città ha deciso di costruire degli appartamenti.

Il governo cittadino è stato in grado di prendere in mano la fornitura di alloggi perché dopo la Prima guerra mondiale, dal 1920, quando l'Austria divenne una Repubblica con l'introduzione della nuova Costituzione, Vienna divenne Stato federale. Questa condizione le permise di aumentare le tasse per uso proprio. Venne introdotta un'imposta sulle abitazioni che, ancora oggi, si applica alla costruzione di nuovi edifici nel settore sovvenzionato o alla ristrutturazione di case. Negli anni Venti la città cominciò a costruire i prestigiosi "palazzi del proletariato", i cosiddetti *Gemeindebauten*. Questi complessi residenziali, in parte giganteschi come il Reumannhof o il Karl-Marx-Hof, hanno non solo dato un tetto a un gran numero di persone, ma hanno anche introdotto nuovi standard abitativi. Tutti gli appartamenti erano stati dotati di acqua corrente e riscaldamento, mentre durante il *Gründerzeit* la maggior parte delle case non aveva riscaldamento e condivideva un unico luogo centrale per l'approvvigionamento idrico (la cosiddetta Bassena). I complessi residenziali erano stati inoltre dotati di infrastrutture e servizi di utilizzo comune. In molti edifici ancora oggi possiamo trovare la lavanderia centrale, l'asilo e la biblioteca. Le zone a pianterreno occupate da negozi e laboratori vennero dati in affitto a imprese o società private. Un'altra tipica caratteristica era la progettazione di spazi verdi adiacenti, presenti ancora oggi, per lo più sotto forma di grandi cortili interni per poter godere di "aria, luce e sole"¹².

A oggi, grazie al *social housing*, i viennesi dispongono di circa 220.000 appartamenti, pari a circa il 30% di tutti gli appartamenti della città, che ospitano il 25% della popolazione (Magistrat der Stadt Wien 2015). Negli ultimi anni l'edilizia popolare ha acquisito maggiore importanza e il Comune di

¹² H. Weihsman, *Das Rote Wien. Sozialdemokratische Architektur und Kommunalpolitik 191-1934*, Pro Media, Wien, 2002; Wiener Wohnen, 2018, <https://www.wienerwohnen.at/>

Vienna sta finanziando società no-profit al fine di fornire alloggi a prezzi accessibili.

Nuove sfide per la pianificazione urbana

Nonostante parta da una posizione di vantaggio, oggi Vienna sta vivendo nuove sfide. Anche se ci vorranno tra i dieci e i quindici anni perché la città torni alle dimensioni del 1900, i requisiti per le infrastrutture e i servizi sono cambiati, così come i comportamenti e lo stile di vita delle persone. Il numero di appartamenti ed edifici ha continuato a crescere nel corso del secolo scorso, al contrario della popolazione, così che la quantità media di metri quadrati a persona è aumentata nel corso del tempo. Inoltre, la mobilità della popolazione è maggiore, e quindi sono necessarie infrastrutture di trasporto più efficienti. Anche la domanda di tempo libero, di spazi pubblici e verdi, così come le richieste relative all'istruzione e al lavoro sono cambiati notevolmente, insieme agli standard di costruzione per i diversi usi. Pertanto, alla crescita della popolazione corrisponde una crescita delle esigenze che la città deve soddisfare.

Il piano di sviluppo urbano di Vienna elenca le cinque sfide più urgenti¹³ che riguardano:

- Edilizia e alloggi;
- Trasporti e mobilità;
- Infrastrutture sociali e spazi verdi;
- Concorrenza ed economia globale;
- Sviluppo all'interno della regione urbana.

L'obiettivo principale degli ultimi anni è stata la costruzione di nuove aree residenziali, soprattutto attraverso nuovi progetti di sviluppo, ma anche attraverso la ridensificazione e la ristrutturazione di vecchi edifici. Fornire abitazioni alla città non significa solo dedicarne delle zone alle aree residenziali, ma anche costruire quartieri attraenti e fornire alloggi a prezzi accessibili.

¹³ Città di Vienna, *STEP 2025 – Urban Development Plan Vienna – True Urban Spirit*, 2014b.

Dal momento che i prezzi dei terreni edificabili sono in aumento e la speculazione e gli investimenti nei mercati immobiliari è sempre più rampante, la città sta cercando di indirizzare attivamente la fornitura di alloggi a prezzi agevolati e ragionevoli. Nel piano di sviluppo urbano, la città ha individuato 13 aree; quattro di queste hanno già presentato progetti di edilizia abitativa¹⁴. Tra questi figura il progetto di sviluppo “Città in riva al lago/Seestadt Aspern”, un’area residenziale per circa 20.000 persone la cui creazione sarà ultimata nel 2028. Circa 6.000 abitanti si sono già trasferiti dopo la prima fase di costruzione. L’area di sviluppo è costruita su un ex aeroporto e rappresenta un lotto di edifici completamente nuovo con architettura moderna¹⁵.

Progetti come la “Città sul lago” hanno una percentuale elevata di alloggi popolari che sorgono nei pressi di costruzioni private. L’obiettivo è quello di aumentare la diversità sociale del quartiere. Questo è sempre stato uno dei principali obiettivi della Vienna social-democratica, fin dall’epoca della Vienna Rossa. Gli alloggi popolari rappresentano un settore abitativo con una domanda crescente, in quanto si tratta di alloggi di buona qualità con affitti relativamente bassi. I nuovi arrivati in città non possono farne richiesta, e le lunghe liste d’attesa fanno sì che gli appartamenti per lo più non siano comunque disponibili nell’immediato. Tuttavia, le aree individuate dal piano di sviluppo urbano stanno contribuendo a sviluppare quartieri e case a prezzi accessibili. Negli ultimi anni Vienna è tornata a pensare all’idea di costruire case popolari.

Nel corso degli anni Novanta la città aveva smesso di costruire case proprie e aveva affidato a cooperative edilizie la costruzione di alloggi popolari. Nel frattempo la pressione sul mercato immobiliare era diventata così forte che la città decise di assumersi nuovamente questo compito.

Non solo: altri processi di pianificazione urbana mostrano come si tenti di affrontare l’espansione della città. Negli ultimi

¹⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹⁵ Die Seestadt Wiens Aspern, 2018. <https://www.aspern-seestadt.at/en>

10 anni, due linee della metropolitana sono state prolungate (una delle quali verso la Città sul lago, che ancora non esisteva). Nel 2014 è stata inoltre decisa la costruzione di una linea metropolitana completamente nuova. La “U5” (una linea già da tempo progettata, ma mai realizzata, anche se esiste già la linea numero 6) dovrebbe essere inaugurata entro i prossimi 10 anni. La città ha anche attivato nuove linee di autobus e discusso il prolungamento del percorso dei tram¹⁶.

Organizzazione urbanistica a Vienna

La responsabilità della pianificazione del territorio in Austria spetta ai comuni e agli stati federali. Pertanto Vienna ha uno status relativamente autonomo in materia di sviluppo urbano, dal momento che è diventata uno stato federale negli anni Venti, come già scritto in precedenza. Il principale strumento di pianificazione è il diritto edilizio, che disciplina tutte le questioni giuridiche relative agli alloggi. Nella suddivisione in zone e nel piano di costruzione i lotti di edifici sono classificati in base al loro potenziale utilizzo. Le categorie principali comprendono “alloggi”, “aree verdi” e “zone di traffico”. In particolare, nella categoria degli alloggi esistono sottocategorie quali “ad uso abitativo”, “area di produzione” o “area mista”. Per la strategia di generale, il Piano di sviluppo urbano¹⁷ è il principale strumento deciso dal Consiglio Comunale per un periodo di circa 10 anni. Stabilisce gli obiettivi generali di sviluppo della città e decide le principali aree da sostenere. Il processo di pianificazione è ancora una questione trasversale, in quanto interessa numerose politiche pubbliche.

La città è strutturata in 57 dipartimenti comunali che svolgono le loro funzioni in diversi settori di intervento. Sono suddivise su base tematica in sette gruppi amministrativi generali. Per la pianificazione urbana sono responsabili principalmente due gruppi amministrativi: il gruppo amministrativo per lo

¹⁶ Città di Vienna (2014b).

¹⁷ *Ibidem*.

sviluppo urbano, il traffico e i trasporti, la protezione del clima, l'energia e la partecipazione pubblica e il gruppo amministrativo per l'edilizia abitativa e il rinnovamento urbano¹⁸. Il principale strumento di collegamento tra i due settori amministrativi è il Piano di sviluppo urbano, che integra e riunisce le strategie di entrambi i gruppi.

Mentre la pianificazione all'interno della città è altamente organizzata da leggi e strumenti, la crescita delle periferie è ancora una sfida. Al di là dei confini della città, lo stato federale di Vienna non ha più voce in capitolo e la responsabilità della pianificazione ricade su un gran numero di piccoli comuni con esigenze molto diverse. Lo squilibrio tra gli interessi dello stato federale di Vienna e dello stato circostante della Bassa Austria, nonché dei comuni suburbani, è un'ulteriore sfida legata allo sviluppo della città.

Migrazioni e stato sociale: la sfida degli alloggi per i nuovi arrivati

Sebbene la città di Vienna sia rinomata per la tradizione e le caratteristiche della sua edilizia popolare, l'attuale crescita demografica la sta mettendo sotto pressione. Il mercato degli alloggi sociali e popolari è un tipico esempio di servizio fornito dallo stato sociale, sviluppato al fine di fornire un adeguato tenore di vita a tutti, a prescindere dalla classe e dal reddito, sopperendo alle imperfezioni del mercato o alla mancanza di priorità sociali dell'edilizia privata¹⁹.

Lo sviluppo dei sistemi di welfare ha seguito diverse traiettorie nei vari paesi europei²⁰, e risale alla creazione degli stati nazione, quando le società erano relativamente chiuse ma in

¹⁸ Vedi Città di Vienna, [Organisation of the City Administration](#), 2018.

¹⁹ D. Begg, S. Fischer, e R. Dornbusch, *Economics*, London, McGraw-Hill, 1987.

²⁰ A.M. Hicks e L. Kenworthy, "Varieties of Welfare Capitalism", *Socio-Economic Review*, vol. 1, n. 1, pp. 27-61, 2003; K. Aiginger e A. Guger, "The European socio-economic model", in A. Giddens, R. Liddle, e P. Diamond (a cura di), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, pp. 124-150, 2006; V. Nadin e D. Stead, "European spatial planning systems, social models and learning", *DisP - The Planning Review*, vol. 172, no. 1, 2008, pp. 35-47.

espansione dal punto di vista del reddito. Anche se l'idea di *welfare state* è rimasta la stessa, le condizioni di fornitura di servizi sono cambiate notevolmente, e ciò può essere ricondotto a diversi stili di vita, a un diverso sviluppo economico e anche a un cambiamento dello sviluppo demografico e della migrazione.

In molte società la migrazione è vista come una minaccia per il sistema di welfare²¹, non solo per quanto riguarda la fornitura di alloggi popolari dallo Stato, ma anche per altre forme di prestazioni quali la previdenza sociale, i sussidi di disoccupazione, gli assegni familiari e altro. I partiti populistici di tutta Europa hanno guadagnato voti mettendo in guardia la popolazione da quegli "approfitatori" che si servirebbero dei servizi forniti sfruttando un sistema costruito sulla base di vecchie dinamiche. Anche se gli studi hanno dimostrato che i migranti apportano più ricchezza alla società di quanta ne utilizzino²², l'immagine dell'impatto negativo dell'immigrazione è dura a morire, e spesso sfocia in xenofobia o addirittura razzismo.

Ciò ha conseguenze soprattutto sulla fornitura di alloggi, come si osserva a Vienna. L'accesso ai servizi di welfare richiede il superamento di un certo numero di barriere, e richiede in molti casi la cittadinanza o una storia di contributi fiscali. Il sussidio di disoccupazione, per esempio, è disponibile solo per chi abbia già lavorato in Austria, e anche l'edilizia popolare ha regole di accesso quali il reddito massimo e la necessità urgente di un alloggio (per esempio a causa di un'emergenza sociale che ampli troppo la platea dei titolari), ma richiede anche la residenza permanente a Vienna per un periodo minimo di due anni. Pertanto i nuovi arrivati, e non soltanto chi arriva fuori dall'Austria, incontrano numerosi ostacoli nel farne richiesta. E gli attuali sviluppi del mercato immobiliare stanno ponendoli di fronte a sfide ancora più impegnative.

²¹ M. Bommes e A. Geddes (a cura di), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London/New York, Routledge, 2003

²² C. Giulietti, M. Guzi, M. Kahanec, K.F. Zimmermann, *Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU*, IZA Discussion Paper no. 6075, 2011.

Sfide e soluzioni per l'accoglienza dei nuovi arrivati

Soprattutto negli ultimi anni, quando a Vienna gli investimenti nel settore dell'edilizia privata sono aumentati enormemente, l'accessibilità economica degli alloggi è cambiata. Nonostante il mercato privato a Vienna per tutte le case costruite prima del 1945 sia altamente regolamentato (in quanto al prezzo dell'affitto), la forte domanda e i continui investimenti hanno fatto lievitare i prezzi. Inoltre, non sempre i locatori seguono le norme in materia di affitto ufficialmente in vigore, e soprattutto i nuovi arrivati spesso non hanno altra possibilità che accettare prezzi troppo alti, in molti casi per mancata conoscenza delle leggi. Inoltre, il boom degli investimenti che si è verificato nel segmento del mercato privato nell'ultimo decennio ha portato alla scomparsa e alla sostituzione degli alloggi del *Gründerzeit* (nonostante l'esistenza di politiche che mirano a preservare le vecchie abitazioni), dove gli affitti sono ancora fortemente regolati. Gli edifici di nuova costruzione non sono soggetti alle leggi del diritto di locazione e quindi, nella maggior parte dei casi, offrono appartamenti più costosi di quelli negli edifici più vecchi.

Soprattutto durante la crisi dei rifugiati nel 2015 e nel 2016, la mancanza di "spazi di accoglienza" a Vienna è diventata evidente. Non avendo accesso ad appartamenti economici (non solo a causa di vincoli finanziari, ma anche delle discriminazioni nel settore degli affitti privati), molti rifugiati che si sono stabiliti a Vienna dopo essere fuggiti dai loro paesi d'origine hanno finito per accettare contratti d'affitto illegali.

Poiché, in tempi di globalizzazione, la concorrenza sul mercato è aspra e la ricchezza nella maggior parte dei paesi europei è stagnante, l'idea di un welfare accessibile a tutti è sempre più sotto pressione. Malgrado ci siano molte voci a favore di restringere l'accesso all'edilizia popolare, il mantenimento dell'attuale legislazione può essere imputato alla volontà di soddisfare i bisogni e le richieste dell'elettorato. Come nel resto d'Europa, anche in Austria si va via via riducendo l'interesse per la solidarietà tra diversi gruppi di persone, e dunque si fa avanti l'idea che si debbano prima soddisfare i bisogni della popolazione

autoctona. Da ultimo, ma non meno importante, va ricordato l'onere finanziario associato al welfare state: i tempi di crescente liberalizzazione e austerità costringono a ridurre i servizi forniti dallo stato²³.

Tuttavia, sono necessari nuovi meccanismi per gestire il disallineamento tra chi è nel bisogno e chi beneficia del welfare, al fine di garantire l'inclusione dei nuovi arrivati in città in tempi di crisi del mercato immobiliare. L'iniziativa privata – come già osservato nel contesto storico del movimento dei coloni – offre ancora una volta un esempio da seguire. A Vienna il tema degli affitti temporanei è diventato una questione di interesse, per alloggiare sia i rifugiati, sia i senzatetto. Nel corso dell'ultimo anno un investitore privato ha avviato l'iniziativa di prestare alloggi da demolire per progetti di assistenza sociale che ospitino i poveri, dimostrando che anche le aziende private del settore immobiliare sono in grado di assumersi delle responsabilità²⁴.

Di recente si è anche dato seguito alle richieste di ulteriori politiche pubbliche che tentino di reagire al crescente investimento e rinnovamento privato del parco immobiliare e alla conseguenze scomparsa di "spazi di accoglienza". All'inizio del 2018 la città ha cambiato i regolamenti per la demolizione di vecchi edifici. Fino a quel momento era obbligatorio dichiarare l'intenzione di demolire solo quegli edifici che godevano di uno status speciale. D'ora in poi la città dovrà essere informata in anticipo di tutte le demolizioni. In questo modo Vienna cerca di preservare il vecchio parco immobiliare prolungando l'esistenza di edifici vecchi con un affitto a basso costo.

Rinnovamento urbano: come Vienna mantiene gli "spazi di accoglienza"

Per garantire la manutenzione del vecchio parco immobiliare, la sua protezione e il suo rinnovamento, la città ha introdotto negli

²³ J. Kadi, "Recommodifying Housing in Formerly 'Red' Vienna? Housing", *Theory and Society*, vol. 32, n. 3, 2015.

²⁴ V.M. Berghofer, *Purple eat – Raumaneignung und Partizipation am Meidlinger Markt: Eine Möglichkeit zur Integration?*, Master thesis, University of Vienna, 2015.

anni 1970 un sistema di rinnovamento urbano *soft*. Mentre un tempo i proprietari privati potevano utilizzare solo risorse finanziarie private per ristrutturare gli edifici – il che spesso comportava un aumento degli affitti – attualmente Vienna ha avviato un sistema di prestiti dedicati ai proprietari privati per il recupero del patrimonio edilizio. Anche in questo caso l'imposta sull'abitazione viene reinvestita e resa disponibile per i proprietari di immobili, che possono richiedere questo prestito in alcune parti della città. Le condizioni per potervi accedere comprendono il congelamento degli affitti per 15 anni al livello dei prezzi degli alloggi popolari. Inoltre una certa parte degli appartamenti che vengono affittati negli edifici sono riservati dalla città a persone che chiedono alloggio²⁵.

Questo sistema di rinnovamento urbano *soft* ha avuto negli ultimi anni un certo effetto sul mercato immobiliare, e gli affitti si sono mantenuti a un livello relativamente basso rispetto ad altre città europee. Di recente i prestiti per il rinnovamento urbano sono diventati meno attraenti per i proprietari d'immobili, in quanto la quantità di documenti da produrre è enorme e gli investimenti privati nel settore degli alloggi sono in aumento, riducendo così la necessità di investimenti statali. La perdita di interesse nel mantenere accessibile il vecchio parco immobiliare colpisce ancora una volta in modo particolare i nuovi arrivati in città, che non hanno l'opportunità di entrare nel mercato degli alloggi sovvenzionati. L'idea di creare nuovi spazi di accoglienza o di mantenere quelli vecchi è quindi ancora un problema pressante, soprattutto perché la migrazione è il principale fattore di crescita demografica.

La città di Vienna e l'integrazione

Per Vienna, la sfida non sta solo nella rapida crescita della popolazione e nel tentativo di soddisfarne i bisogni, ma anche

²⁵ W. Förster, "Stadterneuerung zwischen Markt und Staat: Der Wiener Weg im internationalen Vergleich", *Perspektiven*, n. 7-8, 2005, pp.22-28.

nell'integrazione dei nuovi arrivati, nel sostenerli perché diventino membri della società a tutti gli effetti. Per via della crescente diversità della popolazione, la città ha deciso di adottare numerose misure per l'integrazione. A oggi circa il 39% degli abitanti di Vienna ha un cosiddetto background migratorio, il che significa che almeno uno dei due genitori è nato in un paese diverso dall'Austria. La percentuale di persone con passaporto straniero è del 28% e il 35% della popolazione austriaca è nata in un altro paese²⁶. Non si tratta di una sfida di per sé, ma di un indicatore dell'esistenza di lingue diverse e valori diversi. Il 58% degli alunni iscritti alla scuola primaria nel 2015 non sono di madrelingua tedesca e in totale il 51% di tutti gli alunni. In alcuni tipi di scuola la concentrazione ha raggiunto l'85%²⁷. Al momento le percentuali di accesso all'istruzione superiore sono significativamente più basse per le seconde generazioni, il che dimostra che l'adozione di misure per un'ulteriore integrazione è ancora pressante²⁸.

Servizi comunali per l'integrazione e la diversità

I motivi per cui a volte i bambini con un background migratorio sono rimasti indietro rispetto a quelli della società di accoglienza sono legati principalmente alla mancanza di quelle politiche d'integrazione messe in atto per i nuovi arrivati durante i periodi di immigrazione precedenti. La migrazione dei Gastarbeiter non è mai stata percepita come permanente. Pertanto, non si è mai pensato a misure per la loro integrazione. Solo dall'inizio degli anni Novanta, trent'anni dopo che l'Austria si è evoluta fino a diventare un paese d'immigrazione, sono state sviluppate politiche per includere una popolazione con un diverso background culturale nella società, attraverso corsi di lingua o fornendo servizi di orientamento. Mentre all'inizio la maggior parte delle iniziative erano avviate da ONG o da privati, da un

²⁶ Città di Vienna, Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, 2017. <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/menschen2017.pdf>

²⁷ Statistik Austria (2018).

²⁸ Statistik Austria, Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren, 2016.

certo punto in poi Vienna ha deciso di mettere in atto diverse politiche attraverso un unico dipartimento comunale, al fine di dare più importanza a queste azioni in ambito cittadino e di migliorarne la qualità grazie a fondi permanenti.

Da allora, il dipartimento comunale numero 17 per l'integrazione e la diversità è cresciuto grazie a diverse suddivisioni e ubicazioni in tutta la città. Il suo scopo principale è quello di aiutare i nuovi arrivati a integrarsi nella società viennese. L'obiettivo è raggiunto offrendo un servizio di consulenza a ogni nuovo immigrato internazionale. Gli impiegati e i liberi professionisti del dipartimento sono in grado di fornire informazioni agli immigrati nel corso della cosiddetta sessione di "Start coaching", disponibile in più di 20 lingue²⁹, così che in molti casi le informazioni sono trasmesse nella lingua madre dei nuovi arrivati. Il programma "Start Wien/Start Vienna" offre inoltre la possibilità di ottenere informazioni dettagliate su dieci settori tematici, come per esempio gli alloggi, le norme e i valori, l'istruzione, il mercato del lavoro, il diritto di soggiorno e la salute. Frequentando i corsi, i nuovi arrivati non solo ottengono informazioni utili gratuitamente: la partecipazione li qualifica anche a ricevere un voucher per un corso di lingua. Poiché è generalmente risaputo che la conoscenza della lingua è un fattore chiave nell'integrazione, si tratta di una misura mirata a sostenere la volontà di entrare a far parte della società³⁰.

Oltre al servizio di assistenza, il dipartimento municipale sta portando avanti altri progetti che cercano di portare a una migliore integrazione della popolazione con un background migratorio, per esempio nel settore dell'istruzione. Il dipartimento ha anche intrapreso un monitoraggio dell'integrazione a Vienna, analizzando i diversi dati quantitativi a disposizione, per cercare di scoprire fino a che punto esistono diversi strati socioeconomici di diversi gruppi di origine (prendendo in esame, per esempio, le differenze salariali, nell'alloggio e

²⁹ Start Wien, 2018.

³⁰ Città di Vienna, Municipal Department 17 – Integration and Diversity 17, 2018.

nell'organizzazione della vita, nell'istruzione delle seconde generazioni, ecc.) o come chi abbia un background di migrazione sia esposto a discriminazioni. Il monitoraggio comprende inoltre una relazione sulla diversità dei dipendenti della città e cerca di osservare i cambiamenti nel tempo³¹.

Negli ultimi decenni, la città ha attuato una serie di interventi su piccola scala per sostenere la formazione di quartieri e quindi una convivenza armonica. Diversi conflitti, soprattutto tra i nuovi arrivati in città e la popolazione autoctona, hanno reso necessari modelli di mediazione e di intervento. Per questo, nel 2008, Vienna ha attivato dei punti di servizio di "living assistance" (Wohnpartner)³² nei complessi di edilizia popolare.

Uno dei motivi alla base di questa decisione è stato che i complessi di edilizia popolare, tradizionalmente, dal dopoguerra, ospitavano un gruppo piuttosto omogeneo di abitanti, spesso di età avanzata; ma il numero crescente di persone con un background migratorio nel corso del Ventesimo secolo ha portato a una crescente diversità all'interno degli alloggi tradizionali. Sebbene a Vienna le unità di edilizia popolare per lungo tempo non siano state accessibili agli stranieri, grazie ai processi di naturalizzazione le persone con un background migratorio hanno potuto accedere con sempre maggiore facilità a case a prezzi accessibili grazie a contributi comunali e, in seguito, anche grazie alla modifica delle leggi, che hanno reso disponibili gli alloggi popolari per persone provenienti da altri paesi dell'Unione Europea.

La diversificazione della popolazione nei lotti di edilizia popolare, così come quella della società nel suo complesso, è stata una sfida che ha richiesto di essere gestita. Non solo l'incontro di culture e lingue diverse ha portato a conflitti nei complessi residenziali; per di più, l'ingresso di nuove famiglie ha comportato un cambiamento anagrafico. La popolazione più anziana,

³¹ Città di Vienna, Municipal Department 17 – Integration and Diversity 17, Monitoring, Integration, Diversity. Vienna 2013-2016, 2017.

³² Wohnpartner Wien, https://www.wohnpartner-wien.at/fileadmin/Downloads/Allgemein/Guiding_Principles.pdf

per esempio, non era più abituata al rumore dei bambini che giocano nei cortili interni (la maggior parte dei complessi residenziali sono dotati di vasti spazi aperti). Attraverso gli interventi di gestione del conflitto attuati dalla città, si potrebbe aiutare la popolazione ad abituarsi a un cambiamento nella sua struttura (anche anagrafica). Gli “housing partner” stanno inoltre cercando di contribuire a mantenere le interazioni sociali nei complessi residenziali, per esempio creando luoghi per l'orticoltura urbana. Parallelamente al diversificarsi della popolazione, la necessità di gestire i conflitti sembra addirittura aumentare: per questo anche il numero di uffici e dipendenti è cresciuto costantemente nel corso degli anni.

Anche nelle zone in cui l'edilizia popolare non è così fortemente rappresentata la struttura della popolazione dipende in larga misura dal tipo di alloggi. In alcuni quartieri risalenti al Gründerzeit, dove i prezzi delle case e il tenore di vita sono più bassi, la città ospitò una quota maggiore di popolazione straniera. Si tratta di quartieri abitati tradizionalmente dalla classe operaia, il che avrebbe potuto portare a conflitti nell'integrazione dei nuovi arrivati. Uno degli aspetti più problematici in queste zone è stato il conflitto tra proprietari e affittuari, soprattutto nel contesto del rinnovamento urbano. In una città il cui mercato degli affitti è molto restrittivo era importante riuscire a incoraggiare il rispetto delle regole. Il cosiddetto Ufficio per il rinnovamento urbano è stato fondato principalmente per fornire informazioni di base e consulenza giuridica per gli affittuari, soprattutto in merito ai prezzi degli affitti e ai contratti di locazione (GB Stern)³³.

Nel corso degli anni il suo campo di attività è cresciuto e l'Ufficio per il rinnovamento urbano ha iniziato a occuparsi anche dei processi di sviluppo dei singoli quartieri, per riunire attori e interessi diversi e per sviluppare attivamente, per esempio, gli spazi pubblici. Fino al 2018 tutti i quartieri di Vienna sono stati assegnati a un Ufficio per il rinnovamento urbano, il che ne dimostra la crescente importanza. Mentre fino a pochi anni fa

³³ GB Stern: <https://www.gbstern.at/>

l'aumento degli investimenti o le modifiche alle strutture degli edifici non avevano che sfiorato alcuni quartieri, oggi gli investimenti nel mercato immobiliare sono visibili in tutta la città.

Conclusioni

Pianificazione urbana e migrazione sono due temi profondamente intrecciati. L'aumento dell'importanza della migrazione nei processi demografici che incidono sulla crescita o sul declino della popolazione ha fatto sì che se ne tenga conto nella pianificazione e nella costruzione di una città o di certe aree di sviluppo. Per quel che riguarda Vienna ciò ha portato a un rinnovato interesse nella creazione e nel sostegno di quartieri più attraenti, attraverso progetti di sviluppo o di rinnovamento urbano. Non è un compito facile, poiché, nell'ultimo decennio, la popolazione ha iniziato a crescere rapidamente. L'edilizia abitativa, la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture e lo sviluppo degli spazi pubblici hanno portato a un miglioramento della città.

La rapida crescita della popolazione non è facile da gestire perché, anche quando il tasso di realizzazione dei progetti di edilizia abitativa è elevato, la crescita demografica derivante dalla migrazione è ancora più elevata. La città sta tuttavia cercando di mantenere i suoi standard, come recentemente dimostrato dall'attuazione di norme più severe sul trattamento del vecchio parco immobiliare, nonché dalla realizzazione di nuovi progetti di edilizia popolare. A Vienna il tema degli alloggi a prezzi accessibili e della prevenzione della segregazione svolgono tradizionalmente un ruolo importante. La percentuale di case popolari è sempre stata tra le più elevate d'Europa. Attualmente, però, è diventato più difficile offrire spazi di vita accessibili e di qualità per via dell'importanza che i terreni edificabili e gli immobili hanno assunto come investimenti.

Vienna sta dimostrando un grande interesse nel creare una città vivibile per tutti i suoi abitanti, riservando nuove zone allo sviluppo e sostenendo l'edilizia popolare; di recente è ripresa

anche la costruzione di case popolari. Tuttavia, il mercato degli alloggi, come le politiche sociali in generale, è sotto pressione, soprattutto perché i nuovi arrivati in città, almeno in un primo momento, sono generalmente esclusi da queste politiche. Alloggi privati a prezzi accessibili sono ancora necessari per fornire a tutti una sistemazione abitativa adeguata. Nelle condizioni attuali, caratterizzate da un aumento degli investimenti, della speculazione e dei prezzi dei terreni edificabili, sarà inoltre necessario un continuo adeguamento della normativa, così come accadde negli anni Settanta con il rinnovamento urbano *soft* e la cooperazione.

Oltre alla pianificazione urbanistica, occorre monitorare e promuovere la diversità e l'integrazione nella città. A tal fine, Vienna ha creato un dipartimento apposito che, negli ultimi anni, ha visto un ampliamento dei suoi campi d'azione. La necessità di fornire ai nuovi arrivati informazioni sugli alloggi, sul mercato del lavoro o sull'istruzione dovrebbe portare non solo a migliori opportunità e quindi a un maggiore potenziale per i nuovi arrivati in città. Anche il trasferimento di informazioni su valori e tradizioni dovrebbe contribuire in futuro a garantire una convivenza armoniosa in tutti i quartieri. È auspicabile che si possa contare su un ulteriore miglioramento delle politiche di inclusione per gestire la crescita della città.

Raccomandazioni di policy

In ciascun paese europeo, le città sono in prima fila nella formulazione, attuazione e interpretazione delle politiche per l'integrazione. Con il crescere della diversità urbana e della complessità dei processi di gestione delle politiche pubbliche, è sempre più importante che le amministrazioni cittadine map-pino le buone pratiche messe in atto dalle altre città europee, selezionando quelle che hanno dato i migliori risultati e adattandole ai loro casi specifici.

Per indirizzare in termini più concreti l'attività delle amministrazioni locali, è stato chiesto agli autori di questo rapporto di fornire una serie di raccomandazioni di policy, che sono state raccolte in questo capitolo conclusivo.

Governance multilivello dell'integrazione

- Le amministrazioni locali dovrebbero lavorare per **creare, o potenziare, le figure politico-amministrative che fungono da raccordo per le politiche per l'integrazione**, che altrimenti rischiano di restare suddivise nelle rispettive aree di competenza dei diversi assessorati. In cooperazione con il governo nazionale è invece necessario espandere tutte le **iniziative di raccordo e dialogo tra i diversi livelli territoriali**, sistematizzando le occasioni di incontro e scambio e garantendo continuità per mantenere la coerenza delle politiche nazionali, pur nel rispetto della loro diversa applicazione nelle realtà locali. Le amministrazioni locali devono lavorare perché il governo centrale li riconosca non come

semplici attuatori di politiche nazionali, ma come laboratori innovativi, utili a sperimentare nuove soluzioni, adottabili in prospettiva anche a livello nazionale.

- Amministrazioni locali e governo centrale dovrebbero collaborare per sistematizzare la raccolta di dati e informazioni, ed elaborare protocolli e prassi comuni per **una più approfondita valutazione dell'efficacia delle politiche per l'integrazione a livello locale** – con un'analisi che metta a confronto i costi e i benefici dei diversi interventi. In tempi di ristrettezze finanziarie, solo così è possibile comprendere dove e come utilizzare le risorse a disposizione in maniera più efficiente (per esempio, evitando duplicazioni), e quali siano invece le aree in cui sarebbe necessario investire di più.
- Nella loro partecipazione ai **network transnazionali di città**, le amministrazioni locali devono sforzarsi di utilizzarli come **luoghi di reale scambio di politiche e buone pratiche**, non (o non soltanto) come vetrine in cui esporre la propria visione del mondo e quanto di buono fatto dalla propria amministrazione. Ciascuna città dovrebbe poi creare dei **momenti istituzionali di valutazione** delle pratiche reputate più interessanti, condividendoli con attori pubblici e privati della città, allo scopo di valutare la fattibilità e l'effettivo interesse della collettività.

Cittadinanza urbana

- Le città dovrebbero adottare **approcci quali la “cittadinanza urbana” e il “municipalismo”**, che sottolineano la responsabilità e il ruolo importante delle città nella difesa dei diritti di tutti i loro cittadini, a prescindere dal fatto che siano o meno in possesso di un permesso di soggiorno. Il loro punto di partenza è riconoscere che le città non sono semplicemente parti di uno stato, ma hanno una loro logica di appartenenza, principi e dinamiche demografiche loro proprie. Le città dovrebbero

sfruttare i vantaggi della loro posizione rispetto agli stati per sottolineare – nelle loro politiche e nelle campagne nei confronti dei residenti – che l'appartenenza a una città non è una questione di origine o di etnia, ma di un insieme di diritti e doveri comunemente accettati.

- La visione universale che sta alla base del concetto di cittadinanza urbana indica anche la necessità di **offrire servizi agli immigrati nel contesto delle politiche rivolte all'intera popolazione** (scuola, casa, istruzione, assistenza sanitaria: approccio di *mainstreaming*), anziché utilizzare politiche speciali che riguardino solo la particolare situazione degli immigrati – pur non trascurando le politiche attive nei confronti di alcuni gruppi vulnerabili. Le città hanno un ampio margine di manovra per fare la differenza in termini di diritti e opportunità degli immigrati, per esempio fornendo servizi in base alla residenza o rendendo più semplice l'accesso a servizi controllati da altri livelli territoriali di governo (provincia, regione, stato centrale).
- **Le città devono collaborare tra loro** a livello nazionale, europeo e internazionale per aumentare la probabilità che le loro proposte e necessità vengano ascoltate. Devono fare leva sulla loro competenza tecnica, sulla vicinanza ai cittadini e sulle loro ambizioni specifiche, allo scopo di guadagnare un posto al fianco degli Stati e delle istituzioni sovranazionali e contribuire alla definizione delle politiche per l'integrazione. Le città più ambiziose devono agire da esempio, dimostrando alle altre che è possibile e vantaggioso per tutti costruire una comunità in cui nessuno sia escluso a causa della sua provenienza o della sua nazionalità.

Prima accoglienza

- I governi centrali e le amministrazioni locali dovrebbero lavorare maggiormente per assicurare una piena

implementazione delle Direttive europee relative all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati e la predisposizione di un **sistema di prima accoglienza strutturale con l'adozione di standard predefiniti e condivisi**. L'adozione di standard predefiniti è ancora più cruciale laddove siano compresenti nello stesso contesto (nazionale e locale) circuiti di accoglienza strutturali e straordinari.

- Le città, in collaborazione con i livelli superiori, dovrebbero impegnarsi a sviluppare modalità di raccordo tra i diversi contesti/centri di accoglienza presenti sul medesimo territorio, anche istituendo **una vera e propria regia territoriale e dei tavoli di confronto**. Queste occasioni consentirebbero lo scambio di buone pratiche a livello locale, la condivisione di nodi critici emergenti, l'ideazione di strategie comuni e la collaborazione con gli enti di tutela e del terzo settore locali. In modo simile, le amministrazioni locali dovrebbero elaborare un **approccio integrato all'accoglienza**, volto a mettere in comunicazione misure e servizi forniti da diversi attori locali, pubblici e privati, per organizzare al meglio le risorse disponibili sul territorio, evitando eccessive sovrapposizioni o carenze.
- Le amministrazioni locali dovrebbero progettare e investire in **soluzioni per rendere l'intero contesto di accoglienza ricettivo ed inclusivo**. Vanno cioè messe a punto, in sinergia con gli attori pubblici e privati del territorio, **strategie comunicative** rivolte alle comunità locali, che vanno informate, sensibilizzate e accompagnate. Una possibilità è quella di organizzare occasioni di incontro in cui i cittadini di lungo corso possano manifestare eventuali ostilità o perplessità, in modo da avviare percorsi di negoziazione e di riduzione del conflitto che richiedono tempi non conciliabili con la gestione delle emergenze.

Istruzione

- I governi centrali e le amministrazioni locali dovrebbero impegnarsi per **garantire il diritto allo studio per tutti, soprattutto per i neoarrivati e i più svantaggiati** (minori soli, richiedenti asilo, ecc.). Tra le tante politiche importanti in quest'ambito segnaliamo: la facilitazione dell'accesso all'educazione prescolare; l'aiuto all'apprendimento della lingua del paese di destinazione per genitori e bambini, fin dall'infanzia; interventi di de-segregazione e qualificazione dell'offerta formativa delle scuole con alte percentuali di alunni di origine immigrata; azioni di orientamento e accompagnamento che supportino la scelta scolastica e favoriscano la partecipazione degli allievi stranieri a un'istruzione secondaria di qualità; sostegno allo studio, misure di prevenzione e di contrasto alla dispersione scolastica, con recupero degli apprendimenti a scuola e nell'extrascuola (in doposcuola o in altri contesti attrattivi per i giovani); sostegno alla continuità dei percorsi nell'istruzione secondaria non obbligatoria e nell'accesso/passaggio all'istruzione terziaria.
- Le politiche pubbliche per l'istruzione dovrebbero **riconoscere che le risorse linguistiche e culturali degli allievi con background immigrato (e delle loro famiglie) sono un'opportunità per tutti gli studenti**. In questo senso, si segnalano le seguenti buone pratiche: il riconoscimento della diversità linguistica, culturale e religiosa (con la trasformazione, ad esempio, degli edifici scolastici con cartelli multilingue, oggetti ed elementi decorativi di diversa provenienza culturale, attraverso menù scolastici rispettosi delle diverse tradizioni culturali/religiose, ecc.); la valorizzazione delle competenze nella lingua d'origine di minori e genitori, e il mantenimento della lingua materna come risorsa per l'apprendimento della L2; l'offerta scolastica (ed

extrascolastica) plurilingue; gli interventi di mediazione linguistico-culturale, anche per la facilitazione delle relazioni scuola-famiglia, attraverso il riconoscimento della diversità di cui queste ultime sono portatrici; l'eterogeneità del corpo docente, con il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale di docenti con background immigrato.

- Governi centrali e amministrazioni locali dovrebbero **contribuire alla trasformazione dell'offerta formativa e alla formazione del personale in senso interculturale**. In questo senso, meritano menzione le seguenti buone pratiche: formazione interculturale del corpo docente; interventi volti a migliorare il clima dell'apprendimento con modalità cooperative e partecipative; azioni per la mediazione dei conflitti e per il miglioramento delle relazioni interetniche nei contesti formativi ed extrascolastici; apertura delle scuole al territorio e collaborazione con organizzazioni extrascolastiche; protagonismo di studenti e genitori immigrati come leader e iniziatori di progetti, nonché loro presenza negli organismi scolastici di rappresentanza.

Mercato del lavoro

- Le amministrazioni locali dovrebbero impegnarsi a **garantire che i loro funzionari abbiano le competenze per offrire i servizi necessari alla cittadinanza straniera**. Dovrebbero investire per sviluppare la capacità dei funzionari locali di affrontare i problemi dell'integrazione. Il personale dei comuni dovrebbe essere costantemente aggiornato sui cambiamenti intervenuti nella legislazione e dovrebbe ricevere una formazione specifica nel caso si renda necessaria l'attuazione di misure innovative.
- Le città dovrebbero **adoperarsi per coinvolgere maggiormente un ampio spettro di soggetti** (servizi per

l'impiego pubblici e privati, camere di commercio, sindacati, associazioni, istituzioni professionali e organizzazioni della società civile) e **migliorarne il coordinamento**. L'esternalizzazione di alcune misure a questi attori e il loro incentivo a partecipare al processo d'integrazione nel mercato del lavoro possono garantire risultati positivi, in quanto tali attori sono in grado di raggiungere più facilmente i migranti e di fare una mappatura delle loro esigenze.

- Le amministrazioni locali dovrebbero impegnarsi a **rafforzare la cooperazione con i datori di lavoro e incoraggiare il settore privato a diventare più proattivo**. La città dovrebbe cooperare strettamente con le imprese locali e incentivarle ad assumere un ruolo attivo nel processo d'integrazione dei loro dipendenti. Gli incentivi rivolti ai potenziali datori di lavoro possono comprendere un sostegno per affrontare questioni complesse in materia di immigrazione, quali il riconoscimento delle qualifiche e dei permessi di lavoro, o sussidi salariali o incentivi fiscali.
- Le amministrazioni locali dovrebbero varare o sostenere **programmi a favore dell'imprenditorialità migrante**. L'imprenditorialità migrante a livello locale costituisce una promettente opzione alternativa per l'occupazione. Le città dovrebbero incoraggiare i migranti ad avviare attività imprenditoriali offrendo loro un tutorato gratuito, consentendo loro di accedere ai prestiti e mettendoli in contatto con una rete di imprenditori etnici.
- Per raggiungere i loro obiettivi d'integrazione in modo più efficiente, le città dovrebbero **creare una banca dati, accessibile localmente, delle competenze e delle offerte di lavoro da parte di migranti**. Tale banca dati può servire a incrociare le competenze dei migranti alle necessità del mercato del lavoro locale. Anche in questo caso la cooperazione tra attori di vari livelli e un buon coordinamento sono elementi cruciali per garantire che

i profili migratori specifici individuati a livello locale possano essere abbinati alle offerte di lavoro.

Accesso ai servizi sanitari

- Le città dovrebbero fare fronte comune per chiedere ai governi nazionali o agli enti territoriali competenti di **riformare la normativa e le prassi che negano o limitano l'accesso ai servizi sanitari sulla base dello status di residenza**. L'assistenza sanitaria dovrebbe essere fornita in base allo stato di necessità di una persona, e non dovrebbe essere collegata o condizionata alla sua presenza regolare o irregolare sul territorio. Occorrono inoltre **misure proattive per eliminare gli ostacoli amministrativi all'accesso ai servizi**, tra cui il rifiuto discriminatorio delle cure e l'obbligo di esibire i documenti prima di poter usufruire di un servizio sanitario.
- Si avverte il forte bisogno di **eliminare l'accesso all'assistenza sanitaria dal novero delle misure utilizzate per disincentivare l'immigrazione**. I governi e gli enti che offrono servizi sanitari dovrebbero svincolare in modo netto la fornitura di servizi sanitari dai meccanismi di controllo dell'immigrazione. È inoltre opportuno adottare norme che tutelino la riservatezza dei pazienti e garantiscano che i dati raccolti nell'ambito delle cure mediche siano utilizzati esclusivamente a fini medici e non ad altri senza il consenso del paziente.
- Le amministrazioni locali dovrebbero **mettere in atto misure proattive, in collaborazione con la società civile, per migliorare l'accesso ai servizi sanitari**. Dovrebbero inoltre continuare a monitorare i numerosi esempi di buone pratiche esistenti e, ove possibile, applicarli o adattarli al contesto locale, oppure ideare nuovi modelli per soddisfare le esigenze specifiche della propria comunità.

Pianificazione urbana

- Le città devono prendere coscienza della loro evoluzione e **impegnarsi a mettere in atto grandi idee e progetti a lungo termine**. Sono molte le città in Europa a essersi trovate di fronte a un momento di rapido sviluppo urbano, dovendo dunque creare dal nulla interi quartieri o ripianificare gli spazi esistenti. In particolare, è essenziale investire sulle infrastrutture di trasporto locale e sulla creazione di spazi verdi.
- Le amministrazioni locali devono impegnarsi a **creare e mantenere “spazi di accoglienza”**. In tempi di grandi investimenti nel mercato immobiliare, il settore privato è fortemente sotto pressione e spesso non può permettersi di fornire alloggi a prezzi accessibili. Poiché l'edilizia popolare non è accessibile ai nuovi arrivati, si finisce con il creare una discriminazione pericolosa in tempi di rapidi mutamenti. Pertanto le città devono trovare il modo di sostenere e integrare anche i nuovi arrivati, al fine di renderli futuri residenti. Interessanti a questo proposito sono le politiche pubbliche che incentivano i privati a ristrutturare i propri immobili o a costruirne altri, con il preciso scopo di garantire la sostenibilità del mercato immobiliare e l'esistenza di abitazioni a prezzi accessibili.
- Le amministrazioni locali dovrebbero **rivalutare il ruolo dei quartieri** nella pianificazione urbana. Politiche all'apparenza semplici e “microlocali”, come la riqualificazione di alcuni quartieri, possono rivelarsi decisamente utili – persino più di quelle che si concentrano su grandi progetti per creare nuove aree nella città o ricostruire interi quartieri da zero. Soprattutto in tema d'integrazione degli stranieri, la misura del quartiere è di grande importanza, dal momento che è quello il luogo in cui le persone si incontrano e interagiscono. Le città sono composte da parti diverse, che devono essere trattate in modo diverso: nessuna politica può funzionare allo stesso modo in tutte le parti di una città.

Gli autori

Magda Bolzoni Ph.D. in Sociologia, collabora con il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Si occupa di inclusione/esclusione sociale e disuguaglianze, studi urbani, fenomeni migratori e diritto d'asilo e ha trascorso periodi di studio e ricerca in Sud Africa, Olanda e Giappone. Tra le sue pubblicazioni, il libro *Il reddito di base* (Roma, Ediesse 2016, con E. Granaglia) e gli articoli "Spaces of distinction, spaces of segregation. Nightlife and consumption in a central neighbourhood of Turin" (*Mediterranée*, 2016) e "The social consequences of the denied access to housing for refugees in urban settings: the case of Turin, Italy" (*International Journal of Housing Policy*, 2015, con E. Gargiulo e M. Manocchi).

Iraklis Dimitriadis Ph.D. in Sociologia e Metodologia della Ricerca Sociale presso le Università degli Studi di Torino e Milano, si occupa di fenomeni migratori e mercato del lavoro. Fra i suoi interessi di studio ci sono anche l'economia informale e la cooperazione internazionale allo sviluppo. Attualmente sta svolgendo una ricerca sulle nuove migrazioni italiane in Europa presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Dal 2015 è assistente al corso di Sociologia dello Sviluppo nello stesso Ateneo.

Davide Donatiello Ph.D. in Ricerca Sociale Comparata nel 2011 con una tesi sulle traiettorie d'integrazione di immigrati romeni nel contesto torinese, collabora con FIERI - Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione dal 2016. Tra le sue pubblicazioni: *Farsi una reputazione. Percorsi d'integrazione di immigrati romeni* (2013); "Titolari e riservisti.

L'inclusione differenziale di lavoratori immigrati nella viticoltura del Sud Piemonte” (con V. Moiso, *Meridiana*, 2017); “Intercultural policy in times of crisis: theory and practice in the case of Turin, Italy” (con T. Caponio, *Comparative Migration Studies*, 2017).

Dirk Gebhardt si occupa di ricerca comparata e policy-oriented su città e immigrazione. Ha conseguito un dottorato di ricerca in geografia presso l'Università Humboldt di Berlino (2008) e ha guidato un progetto di ricerca Marie Curie sull'integrazione locale e le politiche di cittadinanza per gli immigrati all'UPF-GRITIM, Barcellona (2013-2015). Ha lavorato come consulente nel settore dell'immigrazione e degli affari sociali per Eurocities (2008-2012) ed è stato valutatore e coordinatore del programma UE Urban Innovative Actions. Insegna in vari corsi di laurea, e collabora con comuni e ONG allo sviluppo e all'attuazione di progetti su migranti e altre minoranze.

Elisabeth Gruber è geografa e lavora presso il Dipartimento di Geografia dell'Università di Vienna. Ha una formazione in pianificazione territoriale e si è ulteriormente specializzata nel tema della migrazione e della demografia. Il suo principale interesse di ricerca è l'impatto territoriale degli sviluppi demografici. Attualmente è responsabile del progetto “YOUMIG - Migliorare le capacità istituzionali e promuovere la cooperazione per affrontare gli impatti della migrazione giovanile transnazionale” e insegna all'Università di Vienna.

Christoph Krieger è un sociologo che si occupa soprattutto di migrazione e ricerca sociale. Dal 2015 gestisce una struttura per richiedenti asilo a Kiel. È membro del partito dei Verdi e svolge attività di *advocacy* per i diritti dei migranti. Collabora con il progetto “Medibueros e Medinetze”, che aiuta i migranti privi di documenti ad accedere all'assistenza sanitaria. Per questo è stato premiato dal governo dello stato dello Schleswig-Holstein. Grazie al suo lavoro con e per i migranti è considerato

un esperto in materia di migrazione intraeuropea, protezione umanitaria e migrazione irregolare.

Mariagrazia Santagati è ricercatrice in Sociologia dei Processi culturali e comunicativi presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e docente di Sociologia dell'educazione. Si occupa da diversi anni dello studio del rapporto migrazione-educazione: dal 2008 è responsabile scientifico del Settore Educazione della Fondazione ISMU e dal 2013 fa parte del Comitato Direttivo del CIRMiB (Centro Iniziative e Ricerche sulle Migrazioni – Brescia). Fra le sue pubblicazioni: *Generazione Su.Per. Storie di successo di studenti stranieri* (in corso di pubblicazione); *Nelle scuole plurali. Misure d'integrazione degli alunni stranieri* (con M. Colombo, 2014). Ha curato quattro edizioni dei Rapporti nazionali MIUR- ISMU sugli Alunni con cittadinanza non italiana.

Marta Siciarek è sinologa e psicologa interculturale, lavora a Danzica. Fondatrice e presidente del Centro di Assistenza agli Immigrati che offre servizi di consulenza legale e professionale e corsi di lingua. Il Centro gestisce anche un Safe Reporting Point, svolge attività di assistenza sociale per le comunità escluse e gestisce appartamenti di sostegno per rifugiati e immigrati in crisi. Coordina le politiche di Danzica sull'integrazione, dove si occupa di cinque aree tematiche: salute, sicurezza, occupazione, cultura e istruzione superiore. Attualmente collabora anche con l'Ufficio Regionale Marshall della Pomerania, nel nord della Polonia, nell'ambito del progetto "Tre passi per l'integrazione in Pomerania", con l'obiettivo di sviluppare piani d'azione per l'inclusione e l'integrazione dei comuni.

Alyna C. Smith è Advocacy Officer per PICUM, una rete di 160 organizzazioni in tutta Europa e in altre regioni, che difende i diritti dei migranti privi di documenti. Il suo lavoro si concentra sull'accesso alle cure sanitarie e alla giustizia, nonché sulle strategie legali. Prima di entrare a far parte di PICUM,

è stata consulente per uno studio legale a New York dove ha sviluppato una vasta pratica pro bono nelle aree della giustizia penale, della legge sull'immigrazione e dei diritti umani. Ha svolto il praticantato presso la Corte federale del Canada e ha lavorato per l'Organizzazione Mondiale della Sanità su etica, genetica e accesso ai farmaci. Ha conseguito un master in filosofia e un Juris Doctor presso l'Università di Toronto.

Matteo Villa, Ph.D., è Research Fellow per il Programma migrazioni e per l'Osservatorio Europa e governance globale dell'ISPI. Si occupa principalmente di politiche europee, con un focus particolare su migrazioni, questioni macroeconomiche e sicurezza energetica. È membro della Task Force on Forced Migration del T20, organo che fornisce raccomandazioni di policy al G20. Per l'ISPI ha collaborato a RASANEWS, progetto europeo sulla riforma della governance economica dell'Eurozona. Ha inoltre partecipato alla realizzazione delle varie edizioni dell'Atlante Geopolitico di ISPI/Treccani.

Cristina Zanzottera è progettista, ricercatrice e formatrice presso il Settore Educazione di Fondazione ISMU (Iniziative e Studi sulla Multietnicità), esperta in Lingue, culture e comunicazione internazionale. Si occupa dei corsi di glottodidattica DITALS, è responsabile degli esami di certificazione PLIDA. Per ISMU ha partecipato a progetti di ricerca-azione documentati in pubblicazioni, sui temi dell'integrazione linguistica e scolastico-formativa dei migranti (es. piano formazione docenti dei FAMI regionali lombardi, progetto ParL@MI); nella prospettiva dell'approccio interculturale e della didattica attiva, innovativa e inclusiva (es. progetto "Didattica del fare, fare per includere" con F. Amiotti); dell'insegnamento dell'Italiano L2, con un focus sul plurilinguismo e sulle lingue materne (progetti "Aperti Sesamo e Plusvalor").

