

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. Much attention 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'intero 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. Ponzio (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. Ponso, *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 Alì 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 obiettivi 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. Ponzio, 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.

