



**THE SQUARED CIRCLE**  
INCLUSIVE INTEGRATION POLICY LAB

**06/02/2017**

## AMBITI POLITICI CHIAVE PER UNA GOVERNANCE MULTILIVELLO D'INTEGRAZIONE INCLUSIVA IN EUROPA

### STRUTTURA GENERALE

In Europa, le competenze sulle politiche d'immigrazione e integrazione attribuite a governi statali, regionali e locali differiscono significativamente, rispecchiando differenze nelle relazioni tra i vari livelli di governance. Il controllo dei confini, le politiche di ammissione, nazionalità, asilo e, in generale, l'inquadramento del fenomeno migratorio e d'integrazione, sono solitamente responsabilità esclusiva dei governi centrali. Regioni e città hanno, a loro volta, responsabilità concernenti le politiche d'integrazione in campi come l'occupazione, l'educazione, il settore abitativo, la salute, i servizi sociali, ecc. Un numero crescente di comuni ha inoltre adottato piani d'integrazione locali o intrapreso iniziative specifiche in quest'ambito. Le ONG giocano anch'esse un ruolo, fornendo servizi o supportando il lavoro delle diverse amministrazioni.

Questo complesso panorama istituzionale rispecchia la natura trasversale e interdisciplinare dell'integrazione e, al tempo stesso, rende particolarmente impegnativo elaborare e implementare politiche coerenti e coordinate tra i differenti ambiti di policy e i diversi livelli di governance. Da questo punto di vista un dialogo solido e permanente tra le istituzioni e gli attori coinvolti risulta essenziale.

Possono essere citate ottime ragioni in favore dell'orientamento delle politiche sia locali che nazionali in direzione di un approccio più inclusivo. Questo innanzitutto significherebbe l'ottemperanza da parte degli stati agli obblighi giuridici dei vari strumenti internazionali (ad es. la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta Sociale Europea), ma anche garantire società più pacifiche. Numerose ricerche dimostrano, infatti, che l'attuazione di politiche pubbliche e la fluttuazione dell'opinione pubblica sono interdipendenti e che i paesi con le politiche d'integrazione più inclusive (rappresentate per esempio da un risultato più alto nell'indice MIPEX<sup>1</sup>), hanno minori livelli di minaccia percepita e, in certa misura, più bassi livelli

---

<sup>1</sup> Il Migrant Integration Policy Index (MIPEX) misura, valuta e permette di comparare le politiche nazionali per l'integrazione dei migranti in tutti gli stati membri dell'Unione Europea, Australia, Canada, Islanda, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti d'America.

di attitudini negative nei confronti dei migranti (Callens 2015). La correlazione tra le politiche d'integrazione nazionale e l'opinione pubblica è tanto più importante dal momento che nessun altro fattore contestuale a livello nazionale sembra essere altrettanto significativo. Le politiche d'inclusione possono inoltre aumentare la fiducia della popolazione nei confronti dei migranti e rendere visibili i benefici dell'immigrazione per le nostre società. Al contrario, politiche restrittive non fanno che alimentare sfiducia e attitudini xenofobe tra i cittadini. Solitamente un calo nel punteggio MIPEX di un Paese segnala un incremento nell'attitudine negativa contro i migranti, nonché il successo dei partiti anti-immigrazione<sup>2</sup>. Analogamente, un recente studio condotto dal Migration Policy Group (MPG) sull'Intercultural Cities Index e il sondaggio 2015 dell'Eurobarometro sulla qualità della vita nelle città europee, ha riscontrato l'esistenza di un forte legame statistico tra le politiche interculturali locali e il benessere locale. Le città con politiche interculturali più sviluppate sono, infatti, più predisposte ad avere una popolazione che ritiene che la presenza di stranieri sia positiva per la città, i servizi locali siano affidabili ed efficienti, che la città sia sicura e che l'accesso al mercato del lavoro sia facile.

Ambiti politici e spunti di riflessione:

## 1. Permesso di soggiorno e nazionalità

Nella maggior parte dei paesi europei, le iniziative e le misure per promuovere l'integrazione dei migranti sono unicamente indirizzate a cittadini di altra nazionalità legalmente residenti (o cittadini di paesi terzi nella normativa UE). In alcuni casi, come ad esempio in Spagna, i governi centrali, locali e regionali usano il criterio della residenza come perno nei dibattiti sull'integrazione e sulla coesione sociale. Le discussioni sull'integrazione dei migranti sono correlate all'ottenimento della residenza e ai diritti collegati allo status di residente legale. Al momento le discussioni si sviluppano quindi principalmente intorno alla questione dello status di rifugiato e all'impatto che regimi legali sempre più restrittivi hanno sulla situazione umanitaria di gruppi di persone che si trovano in una posizione vulnerabile.

Le questioni concernenti la nazionalità e la residenza sono una competenza esclusiva attribuita al governo centrale. I processi di naturalizzazione e i permessi di soggiorno sono una competenza nazionale e quindi gestiti, sul territorio nazionale, da istituzioni centrali (principalmente tribunali e polizia).

Le politiche nazionali determinano largamente la probabilità che i nuovi arrivati si stabiliscano permanentemente o meno, diventando così elettori e cittadini a pieno diritto (Huddleston et al. 2016). Limitare l'accesso alla residenza permanente e alla cittadinanza (come accade ad esempio in Austria, Cipro e Grecia) significa un ampio numero di stranieri 'permanentemente temporanei', legalmente precari e socialmente esclusi. Facilitare la residenza permanente, restringendo però l'accesso alla cittadinanza (come in Danimarca, Estonia, Italia, Lettonia e Svizzera) significa, per la maggior parte degli immigrati, la sicurezza del proprio status, ma anche essere trattati come cittadini di seconda classe nelle politiche nazionali e in molti aspetti

---

<sup>2</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

della vita quotidiana. L'egualità nei diritti non è garantita nella pratica in quei Paesi le cui politiche favoriscono certi gruppi etnici o nazionali a discapito degli altri (ad esempio in Ungheria, Giappone, Corea del Sud, Spagna). Al contrario, gli stati che hanno storicamente un atteggiamento fiducioso nei confronti dell'immigrazione come la Nuova Zelanda, Svezia, Norvegia, Belgio e Portogallo hanno saputo aprire queste opportunità, così che la maggioranza degli immigrati gode dei propri diritti in modo equo e certo. Fatto che amplifica i loro risultati d'integrazione in molti ambiti della vita quotidiana<sup>3</sup>.

Tuttavia, in alcuni casi (vedi il riquadro sottostante), le autorità locali o regionali possono garantire alcuni diritti attraverso un registro amministrativo dei residenti. Questo permette non solo un'integrazione di successo, ma crea anche le condizioni per l'accesso a un possibile conseguente status di residenza "ufficiale" e infine alla naturalizzazione. Alcune città (ad esempio in Svizzera) garantiscono i diritti all'educazione più di quanto sia il minimo obbligatorio stipulato nella legge, avvalendosi di un vuoto legislativo che crea incertezza legale sull'argomento. Questi casi illustrano la complessa dinamica tra le competenze e le azioni nazionali e locali.

Le autorità locali possono giocare un ruolo anche in politiche ampiamente "nazionali" come la naturalizzazione. Il sentiero verso la cittadinanza, altamente discrezionale e costoso nella maggioranza dei paesi europei, scoraggia anziché incoraggiare gli immigrati a farne domanda. Fino ad oggi, il livello regionale e locale si è raramente intromesso in questo processo per informare, stimolare e supportare i migranti nel diventare nuovi cittadini, nonostante l'ovvia importanza della loro emancipazione nel diventare cittadini locali, regionali e nazionali a tutti gli effetti. I dati del CITIMP<sup>4</sup> del 2012 dimostrano come le autorità locali e regionali siano raramente coinvolte nel controllo delle richieste o nella loro valutazione. Pochi immigrati, inoltre, beneficiano di corsi locali di preparazione alla cittadinanza o partecipano a cerimonie di grande visibilità per il conferimento della cittadinanza e che coinvolgono le autorità locali o regionali<sup>5</sup>.

#### Spagna: l'eccezionalità del "padrón"

Il *Padrón municipal* è il registro amministrativo nel quale i residenti di un comune sono identificati e che rappresenta, quindi, la prova della loro residenza. Ogni consiglio cittadino è incaricato della creazione, della gestione e del mantenimento del proprio registro, una compilazione dei dati personali, secondo la legge di regolamentazione del governo locale e sulla protezione dei dati sensibili. Il sistema di gestione costante e computerizzata dei registri della popolazione municipale è stato introdotto nel 1996. Dal 1998, sono raccolti i dati sulla

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Gli indicatori CITIMP, sviluppati da MPG per l'Osservatorio UE sulla Cittadinanza (EUDO-Citizenship), permettono di comparare 35 paesi europei in base al livello di incoraggiamento che gli stati indirizzano ai candidati eligibili per la cittadinanza, alla complessità della documentazione da raccogliere, al margine di discrezionalità e lunghezza del processo decisionale e di vigilanza giuridica.

<sup>5</sup> Huddleston, T. (2012), 'The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens', Working Paper RSCAS PP 2013/16, Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, Italy: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS\\_PP\\_2013\\_16.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28122/RSCAS_PP_2013_16.pdf?sequence=1).

popolazione (aggiornati al primo Gennaio di ogni anno) che sono poi ufficializzati dal Consiglio dei Ministri alla fine dell'anno.

In Spagna, i residenti hanno diritto a usufruire dei servizi pubblici sulla base della loro presenza nel registro della popolazione comunale. La registrazione, o "empadronamiento", é obbligatoria per tutti i residenti del comune (sia permanenti che temporanei), a prescindere dal loro status legale. Una volta registrati, tutti i residenti (nazionali, immigrati e immigrati irregolari) ricevono una tessera sanitaria che concede loro il diritto alla copertura sanitaria totale e l'accesso all'educazione per i loro bambini. Anche gli immigrati non registrati, sprovvisti quindi di tessera sanitaria, sono comunque curati in ospedale senza essere denunciati alla polizia. La partecipazione politica é anch'essa correlata al *padrón*, poiché il registro è utilizzato per ricavare i dati per il censimento elettorale. Molte delle tasse, e parte dei fondi nazionali devoluti alle autorità locali, sono infine stimati sulla base dei dati di questo registro municipale.

A causa della sua eccezionalità all'interno dello scenario europeo, il *padrón* é stato oggetto di discussione, specialmente riguardo al tema degli immigrati irregolari e il loro accesso ai servizi pubblici di base.

D'altra parte, l'accesso degli immigrati irregolari ai servizi pubblici é oggetto di complesse discussioni. In stati come la Spagna, dove il registro locale garantisce l'accesso ai servizi pubblici, la questione é controversa. Negli altri Paesi dell'UE il dibattito sorge occasionalmente e solitamente su incoraggiamento dalle ONG che si occupano degli immigrati irregolari. Tuttavia, anche molti funzionari locali stanno pubblicamente esprimendo preoccupazione sulle conseguenze umane e comunitarie di privare l'accesso ai servizi di base alle persone senza diritti legali di residenza.

#### Spunti di riflessione

- Le politiche di naturalizzazione dovrebbero essere riconsiderate allo scopo di facilitare il processo in quanto preconditione per l'integrazione sociale?
- In che modo le politiche nazionali e locali possono aiutare a ridurre le differenze di accesso ai diritti e alle libertà (in particolare per quanto riguarda la partecipazione politica) tra i differenti gruppi nazionali?
- I registri locali possono essere un buono strumento per rafforzare le politiche d'integrazione. Dovrebbero diventare una tendenza dominante o ci sono valide ragioni per credere che costituiscano un "appello" all'immigrazione irregolare?
- Come si può incoraggiare il voto locale per la popolazione immigrata? Oltre agli accordi bilaterali con i paesi d'origine, vi sono altri modi per promuovere la partecipazione politica dei cittadini di altra nazionalità?
- Come possono le autorità locali e nazionali rafforzare le politiche d'integrazione per residenti a breve termine nell'era dell'iper mobilità?

## 2. Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare é spesso una competenza nazionale, regolata dalla legge sull'immigrazione. Sotto l'egida dell'UE, sono state definite una serie di condizioni, ma le autorità nazionali hanno comunque uno spazio per le regolamentazioni nazionali<sup>6</sup>.

Le autorità nazionali forniscono i permessi per il ricongiungimento familiare, senza alcuna interazione con le autorità locali. Le autorità a livelli differenti -nazionali, regionali o locali- si occupano dell'accesso al mercato del lavoro; educazione; alloggio; sanità o servizi sociali tra gli altri. In tal senso, dovrebbero idealmente essere a conoscenza delle informazioni sui processi di ricongiungimento familiare in modo da anticipare e prepararsi per i bisogni specifici dei membri delle famiglie in arrivo e supportarli nei loro processi d'integrazione (l'accesso al mercato del lavoro; abilità da sviluppare e i bisogni speciali da soddisfare; riconoscimento delle qualifiche; la scolarizzazione; consulenze psicologiche e familiari; sanità; cura degli anziani, ecc.)

Le regole e le pratiche del ricongiungimento familiare hanno infatti un profondo impatto sulla volontà e la capacità di rifugiati e migranti d'integrarsi. Chi è preoccupato per la sicurezza della propria famiglia, chi non ha il supporto familiare necessario oppure non ha la certezza delle proprie prospettive d'insediamento, è chiaramente meno motivato e capace di investire energie e risorse nell'integrazione. Politiche portate avanti da alcuni paesi e sempre più restrittive nell'ambito delle riunificazioni familiari, sono causa di preoccupazione per le autorità locali che devono fare i conti con le conseguenze psicologiche e sociali della separazione familiare.

Perfino alcuni paesi dove l'immigrazione é un fatto consolidato, stanno limitando l'ammissione al nucleo familiare "nella concezione moderna" e richiedono alle famiglie transnazionali di vivere secondo standard che molte delle famiglie nazionali potrebbero non raggiungere: età più alte per sposarsi, redditi elevati, nessun bisogno di sussidi sociali, esame delle competenze linguistiche e conoscenza sociale, tutto questo accompagnato da commissioni da sproporzionalmente alte pagare e supporto inadeguato (es. Austria, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Malta, Olanda, Svizzera, Regno Unito). Sempre più spesso, i paesi fanno delle eccezioni alle condizioni legali per coloro i quali raggiungono questi standard (lavoratori altamente qualificati e benestanti), ma raramente per i gruppi più vulnerabili (minori e beneficiari di protezione internazionale).

L'esame delle statistiche e le valutazioni del MIPEX (Indice delle politiche d'integrazione dei migranti) suggeriscono che politiche ambiziose possono aiutare sul piano pratico gli immigrati a ricongiungersi con i propri figli, ad avere una preparazione di base, a diventare residenti permanenti, elettori e cittadini e a far valere i propri diritti quando sono vittime di discriminazione. L'intera società trae beneficio da questo. I ricercatori di tutto il mondo che

---

<sup>6</sup> Direttiva del Consiglio [2003/86/EC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32003L0086) del 22 Settembre 2003 sul diritto al ricongiungimento familiare. Vedi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32003L0086>

utilizzano il MIPEX, hanno appurato che gli stati con politiche d'integrazione inclusiva tendono a essere più sviluppati, più competitivi e luoghi dove vivere più felicemente non solo per gli immigrati, ma per l'intera comunità.

#### Spunti di riflessione

- Esiste un meccanismo attraverso il quale le autorità nazionali potrebbero fornire le informazioni da loro conosciute sui processi di ricongiungimento familiare ad altre amministrazioni per meglio definire gli strumenti per l'integrazione?
- Come possono interagire le politiche nazionali/regionali e locali per facilitare l'incorporazione scolastica dei figli a carico in età d'istruzione obbligatoria?
- Come possono interagire le politiche nazionali/regionali e locali per facilitare l'incorporazione nel mercato del lavoro dei coniugi/partner?
- Come potrebbe essere agevolato il ricongiungimento familiare affinché si riduca il tempo per ottenerlo?
- Come possono le politiche locali/nazionali facilitare il riconoscimento di qualifiche e competenze per evitare uno spreco di risorse intellettuali?

### **3. Accoglienza dei richiedenti asilo**

Il regolamento del diritto d'asilo e la protezione sussidiaria (concessione, rifiuto, ecc.) è generalmente una competenza nazionale affidata al Ministero degli Interni.

In ogni paese dell'UE, il primo periodo di accettazione in quanto richiedente asilo - prima cioè che la richiesta d'asilo sia accettata o rifiutata - è gestito diversamente. A seconda dello schema nazionale d'asilo e dei bisogni e dalle circostanze specifiche, alcuni stati concedono un alloggio provvisorio nei centri d'accoglienza per i rifugiati o attraverso l'infrastruttura delle ONG locali. Fatto ciò, le autorità locali (alcune volte in cooperazione con le regioni) sono responsabili per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche d'integrazione sociale per gli immigrati, e di conseguenza anche dei rifugiati nelle aree di occupazione, educazione, cultura, salute, sussidi pubblici, e alloggio, ecc. Per raggiungere un approccio inclusivo e integrato che affronti le sfide di medio e lungo termine, è necessaria una governance multi-livello. Le città richiedono garanzie che le regolamentazioni europee non avranno un impatto negativo sull'integrazione dei migranti e dei rifugiati, che opportunità vengano adebitamente finanziate e che un reciproco scambio di conoscenze sulle prassi migliori abbia luogo<sup>7</sup>.

Le autorità locali e regionali hanno la volontà di aumentare la propria partecipazione nella ricezione dei richiedenti asilo, di occuparsi dei rifugiati e dei richiedenti asilo fin dal primo momento, e di supportare la loro partecipare alla vita cittadina il più presto possibile. La mancanza di una legge sull'asilo in grado di includere il ruolo di queste amministrazioni è stata, fino ad ora, un ostacolo a tutto ciò.

---

<sup>7</sup> Vedi <http://urbanagendaforthe.eu/inclusion-of-migrants-and-refugees-documents/>

## Spunti di riflessione

- Come possono le autorità nazionali supportare e rafforzare il ruolo delle autorità locali nelle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo?
- Come possono essere modificate le strutture legali e politiche per fare in modo che i rifugiati e i richiedenti asilo siano inclusi al più presto nei servizi generali riguardanti l'integrazione lavorativa, l'apprendimento linguistico, la scolarizzazione, ecc.?
- Quale miglioramento può essere ricercato nella coordinazione tra le autorità locali e le ONG che forniscono i servizi per i richiedenti asilo?
- Quali sono le migliori prassi per superare il "collo di bottiglia" delle città nella fase di accettazione e di ricerca dell'alloggio per i rifugiati?

## 4. Istruzione

L'istruzione (dall'apprendimento della lingua al riconoscimento dei titoli di studio) gioca un ruolo cruciale nel supportare migranti e rifugiati a stabilirsi in nuovi paesi e contesti. Le istituzioni e le organizzazioni educative possono ugualmente beneficiare di processi di condivisione di buone prassi riguardanti la fornitura di servizi educativi a misura di migrante.

Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, con riferimento ai minori stranieri o comunitari presenti in uno Stato Membro dell'UE, è garantito nelle stesse forme e nei modi previsti per i coetanei autoctoni. Questo diritto include il libero accesso all'educazione obbligatoria di base, all'ottenimento delle qualifiche corrispondenti e, in alcuni casi, all'ottenimento di borse di studio del sistema pubblico. Riguardo all'istruzione prescolare, le pubbliche amministrazioni possono mettere a disposizione un numero di posti per garantire l'accesso di bambini provenienti da famiglie richiedenti asilo.

Le competenze in materia d'istruzione e formazione sono attribuite in modo eterogeneo nei vari paesi europei. Negli stati non federali, i programmi educativi, l'ammissione, il reclutamento e la formazione degli insegnanti sono in genere di esclusiva competenza nazionale (con variazioni che dipendono dal livello d'istruzione). Negli stati federali, invece, questa competenza ricade generalmente sulle regioni. Infine, in alcuni stati, come in Norvegia, le autorità locali hanno comunque forti poteri, nonostante la competenza sia condivisa.

Secondo i dati MIPEX la maggior parte degli studenti migranti non riceve sufficiente sostegno nell'orientamento alla scelta della scuola e classe più adatta, nell'apprendimento della lingua, né delle regole di base della lingua parlata in famiglia. Allo stesso tempo, insegnanti e alunni non sono generalmente sensibilizzati sul tema della diversità e dell'immigrazione.

Molti paesi lasciano che sia il sistema educativo a risolvere (o aggravare) relativi problemi. I fattori più significativi nel determinare un buon conseguimento scolastico dei nuovi alunni

sono il background educativo dei loro genitori, le loro abilità linguistiche, la composizione della scuola, la struttura generale e la qualità del sistema educativo del paese<sup>8</sup>.

Dal 2010, i dati MIPEX hanno riscontrato miglioramenti minori solo in otto paesi europei che hanno, per esempio, aperto il proprio sistema educativo a tutti i cittadini stranieri regolarmente residenti nel territorio nazionale (Romania) o senza regolare permesso di soggiorno (Svizzera, Svezia), istituito standard di base per il supporto linguistico (Repubblica Ceca, Francia), aperto alle lingue non europee (Belgio), e promosso la diversità culturale a scuola o in un contesto extrascolastico (Austria, Danimarca). Alcuni dei paesi capofila, hanno recentemente perso la volontà politica e le risorse per promuovere la diversità o i bisogni specifici degli alunni (Olanda, Spagna, Regno Unito)<sup>9</sup>.

Vi sono numerose questioni rilevanti per un'integrazione sociale di successo e per costruire società inclusive e coese. Esse riguardano, in particolare, l'accesso all'educazione, l'ambiente educativo e l'organizzazione scolastica, i metodi d'insegnamento, la diversità del sistema scolastico rispetto al paese d'origine e le competenze degli insegnanti sulla diversità. Le autorità locali percepiscono sempre più l'importanza di assicurare la commistione e competenze specifiche nelle scuole, di aprire gli istituti alle diverse comunità locali e facilitare questi sviluppi attraverso varie iniziative. Tuttavia, queste attività tendono generalmente a essere su piccola scala e ad avere un impatto limitato.

Riguardo all'istruzione, i temi che causano più preoccupazione sono il rischio di concentrazione degli immigrati nelle scuole pubbliche, evitare il "white flight", la segregazione scolastica e la discriminazione di fatto dei bambini in base alle origini e al contesto socio-economico più sfavorevole.

Inoltre l'approccio interculturale nel sistema educativo richiede di porre attenzione sulla diversità (linguistica, delle espressioni culturali, religiosa, ecc.), facendo in modo che i partecipanti al processo pedagogico - studenti, insegnanti e genitori - si rendano conto delle sfide che la diversità comporta e sviluppino strategie per affrontarle positivamente, oltre a trarre vantaggio dalle opportunità di cui la diversità è portatrice.

Dall'altro lato, l'accesso degli studenti con un background minoritario/migrante all'istruzione terziaria, è anch'esso un interessante argomento di discussione.

All'interno del quadro UE, la Commissione Europea agevola lo scambio di buone prassi sull'integrazione dei migranti e finanzia progetti rilevanti inerenti a tutti i livelli d'istruzione, prestando particolare attenzione al multilinguismo, all'accesso all'istruzione superiore, all'educazione informale, alla formazione professionale, ecc.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Bilgili, Ozge (2015), *Evaluating impact: lessons learned from robust evaluations of labour market integration policies*, MPG, Brussels [http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex\\_evaluating-impact-lessons-learned-from-robust-evaluations-of-labour-market-integration-policies.pdf](http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex_evaluating-impact-lessons-learned-from-robust-evaluations-of-labour-market-integration-policies.pdf).

<sup>9</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

<sup>10</sup> Vedi migrant ed educazione a [http://ec.europa.eu/education/policy/migration\\_en](http://ec.europa.eu/education/policy/migration_en)



### Spunti di riflessione

- Come possono essere contrastati dalle autorità nazionali, regionali e locali, fenomeni come la segregazione, la concentrazione o il "white flight"?
- Come può essere gestita la diversità nelle scuole, dai pasti alle festività? Dovrebbe essere modificata la struttura legale e/o dovrebbero essere date maggiori competenze alle città rispetto a questa materia? Quali sono le migliori prassi o azioni da implementare?
- Come potrebbe essere incorporato l'apprendimento delle lingue minoritarie nei curricula ufficiali? Come può la diversità linguistica essere sfruttata al meglio nei processi educativi?
- In che modo le scuole possono incrementare la partecipazione dei genitori di origine straniera o minoritaria, alle associazioni dei genitori e al processo pedagogico?
- In che modo le scuole possono incrementare l'attenzione e il supporto (anche fuori dall'orario scolastico) per gli studenti che ne hanno bisogno a livello linguistico?
- Come possono essere meglio accompagnati gli studenti "nuovi-arrivati" nel loro percorso d'integrazione a scuola e all'interno della comunità locale, non solo da parte degli insegnanti, ma anche altri attori (associazioni, volontari, servizi sociali), idealmente perfino prima dell'inizio dell'anno scolastico?
- Le autorità nazionali potrebbero supportare quelle locali e regionali, per esempio, preparando informazioni sui sistemi educativi nei paesi d'origine, per facilitare l'accorpamento degli studenti "nuovi-arrivati"?
- In che modo le autorità nazionali /locali possono favorire l'accesso all'istruzione terziaria degli studenti che hanno un'origine minoritaria/migrante?

## 5. Sanità

L'accesso alla sanità è sia un diritto individuale sia una questione di salute pubblica. Molti paesi riconoscono il diritto per tutti i cittadini stranieri a ricevere assistenza sanitaria a pari condizioni dei cittadini nazionali, oltre che per i minori e le donne incinte (durante la gravidanza, la nascita, e post-parto) e il diritto universale all'assistenza sanitaria pubblica d'emergenza nel caso di una malattia grave o d'incidente. Tuttavia, i governi nazionali stanno sempre più limitando o pianificando di limitare i diritti alla sanità per i più bisognosi e per le situazioni d'emergenza, limitando l'accesso per coloro i quali non possiedono un regolare permesso di soggiorno.

L'accesso alla sanità per gli immigrati irregolari è diventato un argomento fondamentale nella maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea<sup>11</sup>.

Le politiche nazionali sulla salute degli immigrati sono tendenzialmente favorevoli nella maggioranza dei paesi anglofoni (Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti), nordici

---

<sup>11</sup> Rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) "Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States" <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-access-healthcare-10-european-union-member-states>

(Finlandia, Norvegia, Svezia) e nelle maggiori regioni di destinazione in Austria, Italia e Svizzera. Dall'altro lato, i sistemi sanitari sono raramente inclusivi o sensibili al problema in quegli stati con politiche d'integrazione restrittive, come nella maggior parte dei paesi dell'Europa Centrale o Sudorientale. Laddove il numero degli immigrati è ristretto, basterebbe poco per adattare ai loro bisogni i servizi erogati. Anche le misure di austerità giocano un ruolo cruciale in paesi come Grecia, Portogallo e Spagna<sup>12</sup>.

Il fatto che le disposizioni del diritto internazionale vincolino legalmente al diritto alla sanità ha un'applicabilità limitata. Il linguaggio vago utilizzato (come, ad esempio, "assistenza adeguata"), combinato alla necessità di implementare il diritto internazionale ed europeo in stati che hanno sistemi sanitari molto eterogenei, conduce a un differente recepimento e a una diversa applicazione dell'esistente struttura legale. Si hanno così differenti risultati in termini di servizi e di assistenza sanitaria offerti a persone in situazione irregolare, perché non tutti in linea con gli standard esistenti.

Il diritto alla salute e i limiti d'accesso all'assistenza sanitaria per gli immigrati non in possesso di regolare permesso di soggiorno, spesso si scontrano con la resistenza delle autorità regionali e locali e dei professionisti del settore. Dal punto di vista dei diritti umani e per garantire il principio d'inclusione sociale e l'integrazione, sembra chiaro che garantire un adeguato accesso all'assistenza sanitaria sia fondamentale.

Inoltre, uno studio<sup>13</sup> elaborato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) sostiene che garantire l'accesso al sistema sanitario di prevenzione per la popolazione migrante sprovvista di regolare permesso, sarebbe economicamente vantaggioso per i sistemi sanitari nazionali. Un semplice modello di stima dei costi conferma che il trattamento di una patologia esclusivamente nel momento in cui si presenta un'emergenza, non solo mette in pericolo la salute del paziente, ma risulta anche essere un gravoso peso economico per i sistemi sanitari.

#### Spunti di riflessione:

- È necessario garantire l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata come prerequisito per tutti gli immigrati?
- Come potrebbe essere garantito l'accesso ai servizi sanitari per tutti i residenti? Come possono lavorare insieme i governi nazionali e locali per raggiungere questo obiettivo?
- In che modo le autorità nazionali, regionali e/o locali possono garantire servizi di base a una popolazione che potrebbe richiedere un orientamento iniziale per comprendere il sistema sanitario?
- In che modo è possibile garantire un'adeguata formazione al personale dei servizi sociali e ai professionisti del sistema sanitario per andare incontro alle esigenze di una società sempre più eterogenea?

---

<sup>12</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

<sup>13</sup> Vedi "Cost of exclusion from healthcare – The case of migrants in an irregular situation" <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/cost-exclusion-healthcare-case-migrants-irregular-situation>

## 6. Accesso al lavoro. Il riconoscimento dei titoli e l'aiuto all'imprenditoria.

L'occupazione è riconosciuta come un pilastro del processo d'integrazione, in termini di accesso ai beni e ai servizi con i quali assicurare uno standard di vita accettabile e contribuire alla comunità. Tutti gli stati regolano i flussi d'entrata di lavoratori stranieri nel proprio territorio nazionale, istituendo delle condizioni per i migranti e per l'accesso a un regolare permesso di lavoro secondo regimi più o meno restrittivi.

Se è vero che la maggior parte dei membri familiari neoarrivati e i residenti a lungo termine possono immediatamente accedere al mercato del lavoro privato, ai servizi pubblici per l'impiego e alla formazione, gli immigrati che cercano un'adeguata collocazione professionale o educativa riscontrano maggiori difficoltà. Questo deriva dall'assenza di una conforme rete di sicurezza sociale o di programmi mirati al riconoscimento delle competenze e qualifiche ottenute all'estero. Il Portogallo si distingue come unico paese di recente immigrazione che abbia istituito delle strutture favorevoli per la mobilità del mercato del lavoro, sia per i lavoratori immigrati che per quelli emigranti<sup>14</sup>.

Il supporto per l'imprenditoria dei migranti è fornito più spesso a livello locale, ma non è questo l'approccio più comune nemmeno a tale livello amministrativo.

L'accesso al mercato del lavoro è un gravoso problema nella gran parte dei paesi in Europa. Ciò è dovuto a una complessa e restrittiva regolamentazione, alla mancanza di consapevolezza da parte delle imprese rispetto al potenziale di una forza lavoro diversificata, ai sistemi inefficienti per il riconoscimento delle qualifiche. Un altro problema riguarda la volontà e capacità di evitare lo sfruttamento del lavoro o il lavoro irregolare.

La conoscenza insufficiente della lingua del paese ospitante, la mancanza di contatti /reti sociali e la discriminazione, sono gli ambiti in cui le autorità locali sono state più attive nell'adottare misure di rimedio. Alcune autorità locali hanno perfino istituito i propri uffici per il riconoscimento delle qualifiche e l'incoraggiamento dell'imprenditoria tra i migranti.

### Spunti di riflessione

- In che modo le autorità nazionali, regionali e locali potrebbero rispondere meglio ai bisogni dei migranti (formazione, informazione, ecc.) per facilitare il loro accesso al mercato del lavoro?
- Come possono in particolare le donne essere messe nelle condizioni di cercare lavoro all'esterno della propria abitazione?
- In che modo le autorità nazionali, regionali e locali possono unire le forze per stimolare l'imprenditoria dei migranti (ad es. modificando le regolamentazioni e riducendo le complessità amministrative, garantendo un'adeguata assistenza legale e l'accesso agli incubatori d'impresa)?

---

<sup>14</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

- In che modo la pubblica amministrazione potrebbe bilanciare l'accesso degli immigrati all'interno delle maggiori organizzazioni del lavoro (sindacati, associazioni degli impiegati, ecc.) con la soddisfazione di bisogni specifici per un'integrazione lavorativa di successo?
- Come può la cooperazione tra livello locale e nazionale migliorare le ispezioni sul lavoro per evitare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro irregolare, attraverso un aumento delle sanzioni per i datori di lavoro che infrangono le regole?
- Come possono le autorità locali e nazionali dare un impulso alle attività economiche in zone con alti tassi di disoccupazione, facilitando l'inclusione lavorativa di tutti i residenti?
- È utile imporre una "Carta per le Pari Opportunità e l'Uguaglianza sul Lavoro" per incoraggiare le ditte e le imprese ad assumere personale più eterogeneo?
- Come possono le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli aumentare il numero di lavoratori assunti con origini minoritarie/migranti?
- È possibile migliorare le regole sugli appalti pubblici per promuovere attivamente la non-discriminazione e la diversità nell'impresa a livello locale, regionale e nazionale?

## 7. Politiche per l'alloggio

L'alloggio è spesso una competenza nazionale che viene delegata a livello regionale e locale. In generale i residenti stranieri hanno gli stessi diritti d'accesso agli alloggi sociali dei residenti nazionali<sup>15</sup>. Tuttavia, il quadro diventa molto confuso se si prendono in esame altri gruppi.

La regolamentazione avviene spesso a livello locale o regionale, rendendo più difficile valutare gli approcci d'integrazione a livello abitativo. Gli indicatori MIPEX relativi alle politiche abitative mostrano che in solamente otto stati i lavoratori temporanei, i nuclei familiari e i residenti a lungo termine, hanno gli stessi diritti d'accesso ai sussidi abitativi. In dodici stati, equo diritto d'accesso è negato a tutti e tre i gruppi. La discriminazione abitativa è proibita sulla base della nazionalità in quattordici stati e in altri undici sulla base dell'origine razziale, etnica o religiosa<sup>16</sup>.

Molti governi hanno adottato politiche per promuovere l'accesso abitativo: l'alloggio pubblico, il supporto all'affitto per i giovani, le detrazioni fiscali per la casa di proprietà o l'affitto, ecc. Tuttavia queste politiche sono state, in molti casi, insufficienti nelle grandi città a causa dell'offerta limitata, delle speculazioni sui mercati o di alti tassi di disoccupazione.

Si registra spesso la generale mancanza di alloggi pubblici per i gruppi a basso reddito, ma in alcuni comuni, gli immigrati devono inoltre affrontare prassi discriminatorie nella possibilità di accesso a questi alloggi sulla base di requisiti sulla durata della residenza.

<sup>15</sup> Vedi misure politiche per assicurare l'accesso ad un alloggio dignitoso per immigrati e minoranze etniche [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/decenthousing\\_leaflet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/decenthousing_leaflet_en.pdf)

<sup>16</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Alexander Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

Inoltre, parte della popolazione immigrata ha affrontato situazioni di discriminazione nell'accesso agli affitti. Il quadro giuridico nazionale e i meccanismi antidiscriminatori sono stati generalmente inefficaci nel rispondere alla questione e le autorità locali hanno iniziato a creare i propri.

In alcuni paesi, decennali politiche sull'alloggio che concentrano gli alloggi sociali nelle periferie urbane o in quartieri altamente ghettizzati, hanno creato un concentrazione di povertà e alti livelli di diversità etnica. In altri casi, la mancanza di un piano regolatore che prenda la diversità in considerazione, ha indotto il mercato a creare aree simili. Queste situazioni radicate sono estremamente difficile e costose da superare. Alcune autorità locali si stanno impegnando a implementare ambiziosi piani di rigenerazione urbana con un'attenzione particolare ad accrescere la commistione sociale ed etnica, provando a evitare allo stesso tempo l'eccessiva "gentrificazione" e a incrementare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili. A seconda degli stati, queste prassi possono incontrare ostacoli nella legislazione o regolamentazione nazionale o richiedere il supporto statale per progetti importanti.

#### Spunti di riflessione

- Quali strumenti o azioni dovrebbero essere sviluppati dalle autorità locali e nazionali per promuovere attivamente la commistione etnica e combattere la segregazione residenziale?
- Come potrebbe essere rafforzato il ruolo della pianificazione urbana all'interno delle politiche per la diversità? A livello locale o nazionale?
- Quali azioni potrebbero essere intraprese per lottare contro la discriminazione negli affitti?
- Esistono buone prassi correlate al rafforzamento della coesistenza e coesione nei quartieri?
- Come le politiche pubbliche sull'alloggio devono affrontare il tema della diversità?

## 8. L'apprendimento linguistico

Un crescente numero di paesi richiede una sufficiente conoscenza della lingua per concedere la residenza o la cittadinanza, o anche il ricongiungimento familiare. Allo stesso tempo, molti di questi paesi non organizzano corsi di lingua ufficiali<sup>17</sup>.

Mentre la maggioranza dagli stati dell'UE/EEA offrono gratuitamente corsi e test di lingua, di educazione civica o d'integrazione sociale, pochi sono basati sui diritti, i bisogni, il livello educativo e professionale della popolazione a cui sono rivolti. Inoltre raramente sono organizzati con orari flessibili, sono aperti ai bambini o sono sufficienti per ottenere il livello di competenza richiesto per l'ottenimento di un lavoro qualificato, della residenza permanente o la naturalizzazione.

---

<sup>17</sup> Vedi [Linguistic integration of Adult Migrants – Policy and Practice, Council of Europe 2013](#)

Alcuni paesi, come i Paesi Bassi, richiedono come prerequisito, da parte della popolazione migrante adulta, la conoscenza della lingua olandese e dei valori civici dello stato, tuttavia non ne supportano l'apprendimento, concedendo al massimo prestiti, al posto delle sovvenzioni statali e dei corsi tradizionalmente gratuitamente forniti dagli stessi Paesi Bassi e dalla maggior parte degli altri paesi<sup>18</sup>.

Spesso l'apprendimento della lingua é parte delle politiche di benvenuto offerte dai comuni per aiutare gli immigrati a essere parte attiva della società ospitante in tutti gli aspetti fondamentali della vita quotidiana. Per questo motivo, ogni comune ha sviluppato (o meno) una serie di strumenti e misure volte a promuovere l'autonomia di questa parte della popolazione tramite l'apprendimento linguistico.

Esiste un'ampia varietà di politiche di apprendimento linguistico per i migranti nei vari stati europei.

In generale, non esistono politiche nazionali per il multilinguismo (ad eccezione di casi di minoranze linguistiche riconosciute dalla Carta Europea delle Lingue Regionali o Minoritarie). Tuttavia, alcune città stanno prestando attenzione al valore aggiunto delle lingue minoritarie e dei migranti per migliorare l'attrattiva economica e culturale della città, così come la propria immagine cosmopolita. Questi sforzi richiedono, però, di essere incoraggiati e finanziati in particolare dalle amministrazioni che si occupano di educazione, cultura e sviluppo economico.

#### Spunti di riflessione

- In che modo la cooperazione tra città e stato può migliorare la creazione di linee guida sui corsi di lingua indirizzati ai migranti o coloro i quali hanno una prospettiva di migrazione, così come per i rifugiati?
- Come possono le politiche locali e nazionali incoraggiare il multilinguismo?
- La maggioranza dei Paesi dell'UE sta incrementando i requisiti per alcune procedure legali (naturalizzazione, rinnovi dei permessi di soggiorno, ecc.): in che modo le autorità locali e nazionali possono fornire migliori servizi per facilitare l'apprendimento linguistico?

## 9. Diritti sociali, civili e culturali

Al di là del diritto di voto, esistono molti altri modi nei quali la popolazione immigrata può essere coinvolta nelle politiche locali. Questi possono essere forum, o comitati consultivi regionali e locali sotto differenti denominazioni, i quali permettono alla comunità immigrata di articolare le proprie richieste e di influenzare le politiche che li riguardano direttamente. Per questo motivo tutti gli agenti sociali, le associazioni degli immigrati e i governi locali stanno lavorando con lo scopo di coinvolgere maggiormente la comunità immigrata all'interno della vita locale per assicurare armonia collettiva e una cittadinanza inclusiva, che vada oltre la partecipazione politica.

---

<sup>18</sup> Strategic Developments on Migrant Integration Policies in Europe, by Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Alexander Wolffhardt (paper for the Autumn Academy 2016, Global Exchange for Migration and Diversity)

Dal punto di vista dei diritti politici, in un crescente numero di stati, i residenti stranieri sono autorizzati a votare alle elezioni locali a certe condizioni. Tuttavia, la loro affluenza al voto è generalmente più bassa rispetto a quella dei cittadini nazionali. Il diritto a essere candidati è, invece, lontano dall'essere diffuso. Solamente in alcuni paesi ci sono corpi consultivi nazionali sull'integrazione che coinvolgono migranti e rifugiati. La protezione del diritto di ognuno a professare la propria religione non è sempre attuata e dà adito al sorgere di molte controversie nel clima odierno, specialmente quando riguarda l'Islam.

A livello locale, esistono una gamma di promettenti e interessanti prassi ed esempi riguardanti questo ambito.

#### Spunti di riflessione

- Come si possono incoraggiare l'espressione e la partecipazione politica di migranti e rifugiati?
- In che modo le autorità locali e nazionali possono unire le forze per combattere l'intolleranza e la discriminazione religiosa?
- In che modo le autorità nazionali e locali possono supportare il settore culturale per promuovere la diversità e le relazioni interculturali?
- In che modo le autorità locali regionali e nazionali possono far spazio alle differenze religiose nelle espressioni della vita pubblica (festività, eventi istituzionali, ecc.)?
- In che modo è possibile incoraggiare la partecipazione sociale della popolazione immigrata?
- In che modo le autorità locali, regionali e nazionali possono rafforzare la lotta contro il razzismo e la xenofobia? E quali sono le migliori prassi per una di presa di coscienza?
- Come possono essere migliorate le politiche e le azioni volte a contrastare la discriminazione. È necessaria una migliore coordinazione tra differenti livelli?
- In che modo le autorità nazionali e locali possono coinvolgere la maggioranza della popolazione nella lotta contro le pratiche discriminatorie, l'incitazione all'odio, ecc.?
- Sembra necessario un intervento per sviluppare un dibattito pubblico che metta in evidenza il contributo positivo della diversità, e, di conseguenza degli stranieri, nello sviluppo del paese e della città?