

MODELLO DI QUADRO PER UNA STRATEGIA DI INTEGRAZIONE INTERCULTURALE A LIVELLO NAZIONALE

Strategie di integrazione interculturale:
gestire la diversità come opportunità



COMITATO DIRETTIVO PER
LA LOTTA ALLA DISCRIMINAZIONE,
LA DIVERSITÀ E L'INCLUSIONE (CDADI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

MODELLO DI QUADRO PER UNA STRATEGIA DI INTEGRAZIONE INTERCULTURALE A LIVELLO NAZIONALE

Strategie di integrazione interculturale:
gestire la diversità come opportunità

COMITATO DIRETTIVO PER
LA LOTTA ALLA DISCRIMINAZIONE,
LA DIVERSITÀ E L'INCLUSIONE (CDADI)

Edizione francese:
*Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration
interculturelle au niveau national*

*Le opinioni espresse in questo lavoro sono responsabilità
degli autori e non riflettono necessariamente la politica
ufficiale del Consiglio d'Europa.*

La riproduzione di estratti (fino a 500 parole) è autorizzata, tranne che per scopi commerciali, a condizione che venga preservata l'integrità del testo, l'estratto non sia utilizzato fuori dal contesto, non fornisca informazioni incomplete o non tragga in altro modo in inganno il lettore sulla natura, la portata o il contenuto del testo. Il testo di partenza deve essere sempre citato come segue «© Consiglio d'Europa, anno di pubblicazione». Tutte le altre richieste di riproduzione/traduzione di tutto o parte del documento devono essere indirizzate alla Direzione della Comunicazione, Consiglio d'Europa (F-67075 Strasbourg Cedex o publishing@coe.int).

Tutta la corrispondenza relativa a questo documento deve essere indirizzata alla Direzione Antidiscriminazione – Unità Città Interculturali del Consiglio d'Europa.

Direzione Antidiscriminazione
Consiglio d'Europa
F-67075 Strasbourg Cedex
Francia
E-mail: intercultural.cities@coe.int

Copertina e impaginazione: Documenti e pubblicazioni
Dipartimento di produzione (DPDP), Consiglio d'Europa

Foto di copertina: Shutterstock
Foto: ©Shutterstock e *Ville de Montréal*

© Consiglio d'Europa, aprile 2023
Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

SINTESI	5
Premessa	5
INTRODUZIONE	7
Vantaggi delle politiche migratorie e di integrazione ben gestite	9
Definizioni chiave per una comprensione comune della terminologia utilizzata in questo documento	10
SEZIONE I – MOTIVAZIONI E OBIETTIVI DI UNA STRATEGIA DI INTEGRAZIONE INTERCULTURALE	15
Che cos'è l'integrazione interculturale?	15
Perché l'integrazione interculturale?	15
SEZIONE II – PRINCIPI DI UNA STRATEGIA D'INTEGRAZIONE INTERCULTURALE	19
Garantire l'uguaglianza/parità	19
Valorizzare la diversità	20
Favorire l'interazione significativa	21
Cittadinanza e partecipazione attive	22
SEZIONE III – SCHEMA DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE INTERCULTURALE	27
SEZIONE IV – STRUTTURA DI UNA STRATEGIA D'INTEGRAZIONE INTERCULTURALE	37
Un'analisi del problema da risolvere basata su dati concreti	38
Un intento generale legato alle sfide dell'integrazione interculturale	40
Una serie di obiettivi per contribuire alla realizzazione di tale intento	41
Programmi e progetti da sviluppare e da implementare con gli utenti	42
Le strutture/i meccanismi necessari per fornire un quadro coerente di riferimento	44
Attori designati ad assumersi le responsabilità, compresa la coproduzione da parte degli utenti	47
L'entità e la fonte delle risorse necessarie per l'attuazione	48
I veicoli per la comunicazione delle politiche e i relativi destinatari	49
Disposizioni per il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia	50
Strumenti per il riesame e la revisione delle politiche	51

Sintesi

Le politiche di integrazione dei migranti e dei rifugiati riguardano una serie di aree politiche e livelli di governo e la loro elaborazione richiede una consultazione e un coordinamento sistematici tra tutti gli stakeholder coinvolti. Il loro successo dipende dall'inclusione in politiche di gestione della diversità che valorizzano la diversità come risorsa, promuovano la diversità nelle istituzioni, negli spazi residenziali e pubblici e riducano la segregazione nella vita sociale, culturale, economica e politica. In definitiva, il successo delle politiche di integrazione dipende dalla loro capacità di avere un'effettiva inclusione promuovendo la titolarità e l'impegno attivo delle istituzioni statali, delle autorità regionali e locali e della società civile.

Il modello d'integrazione interculturale promosso dal Consiglio d'Europa contiene tutti questi elementi¹ e, sebbene questo documento si occupi specificamente dell'integrazione dei migranti, va notato che l'approccio all'integrazione interculturale qui descritto è altrettanto rilevante per l'integrazione di altre persone con background diversi e per il buon adattamento dell'intera società al suo tessuto sempre più diversificato.

Questo modello di riferimento delle politiche è stato sviluppato attraverso un dialogo a più livelli e punta a servire da base per strategie nazionali di integrazione interculturale che siano olistiche, basate sugli standard dei diritti umani, sostenute da una comprensione realistica della mobilità transfrontaliera e del suo impatto, e consapevoli del costo umano, sociale ed economico della mancata integrazione. Inoltre, si basa sui risultati positivi di quelle autorità locali e Stati

membri che hanno applicato l'approccio all'integrazione interculturale come un mezzo per raggiungere una reale inclusione a livello locale.

Questo modello di riferimento delle politiche è quindi uno strumento per gli operatori e i responsabili politici che operano nel campo della diversità e dell'inclusione. Si ispira alle pratiche fondamentali raccolte attraverso il dialogo a più livelli che coinvolge gli Stati e le città membri del Consiglio d'Europa che hanno adottato l'approccio all'integrazione interculturale e contribuisce ad una maggiore uguaglianza e coesione, in linea con gli standard del Consiglio d'Europa. È concepito come uno strumento flessibile che gli operatori devono essere in grado di adattare alle specificità dei loro contesti legali e amministrativi.

Premessa

Questo modello di riferimento delle politiche è quindi uno strumento per gli operatori e i responsabili politici che operano nel campo della diversità e dell'inclusione. È stato sviluppato attraverso il dialogo a più livelli e si basa sui risultati positivi di quelle autorità locali² e Stati membri³ che hanno applicato l'approccio all'integrazione interculturale come mezzo per raggiungere una reale inclusione a livello locale. È concepito come uno strumento flessibile che gli operatori devono poter adattare alle specificità dei loro contesti legali e amministrativi.

Tale modello di riferimento delle politiche non intende affrontare o influenzare lo status giuridico dei migranti che risiedono nel territorio di uno Stato membro, né le condizioni per l'ingresso legale nel territorio, o qualsiasi altra disposizione legale nazionale riguardante la gestione della migrazione e il controllo delle frontiere.

1. Si veda: [Raccomandazione CM/Rec\(2015\)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'integrazione interculturale](#). In occasione dell'adozione di questa raccomandazione da parte del Comitato dei Ministri, la Federazione Russa ha rilasciato una dichiarazione in cui indicava, tra l'altro, che la raccomandazione non è un documento consensuale e non riflette un approccio comune di tutti gli Stati membri, e che la Federazione Russa si riserva il diritto di decidere la portata della sua attuazione.

2. Si veda: [Rapporti per città Indice città interculturali](#).

3. Si veda: il rapporto di revisione sull'attuazione della suddetta raccomandazione (documento CDADI(2021)5).



Introduzione

Nel contesto di una perdurante instabilità geopolitica, le preoccupazioni dell'opinione pubblica riguardo alla migrazione e alla diversità sono cresciute in modo costante. Allo stesso tempo, la discriminazione continua a colpire un gran numero di minoranze etniche, immigrati e figli di immigrati all'interno dell'UE e altrove.⁴

Di conseguenza, le politiche di integrazione non sono spesso all'altezza degli standard europei in materia di diritti umani, compresi quelli relativi alla coesione sociale, uguaglianza e lotta alla discriminazione,⁵ ponendo delle sfide relativamente allo Stato di diritto. Un'integrazione efficace è spesso percepita come un fattore di attrazione in assenza di politiche concordate in materia di asilo e frontiere e di approcci armonizzati all'integrazione in tutto il continente.

Eppure, le lezioni impartite in passato da politiche di integrazione assenti o carenti dimostrano che il prezzo da pagare in termini di coesione erosa e talento sprecato può essere grave: "Se non riusciamo a elaborare politiche e strategie per promuovere l'inclusione dei rifugiati e dei migranti con il diritto di rimanere nelle nostre società, ci creeremo problemi in futuro del tutto

evitabili".⁶ È "tempo che l'Europa attui l'integrazione dei migranti"⁷ poggiandosi su una solida base di diritti umani,⁸ e facendo di essa un elemento integrante della buona governance.⁹

Le politiche di integrazione dei migranti e dei rifugiati riguardano una serie di aree politiche e livelli di governo e la loro elaborazione è un processo complesso e delicato che richiede una consultazione e un coordinamento sistematici tra tutti gli stakeholder coinvolti. In definitiva, il loro successo dipende dalla capacità di ottenere un'efficace inclusione promuovendo la titolarità e l'impegno attivo delle istituzioni statali, delle autorità regionali e locali e della società civile. Il successo delle politiche di integrazione dipende dall'inclusione in politiche di gestione della diversità che valorizzino la diversità come risorsa, promuovano la diversità nelle istituzioni, negli spazi residenziali e pubblici e riducano la segregazione. Tutti questi elementi costituiscono il modello di integrazione interculturale promosso dal Consiglio d'Europa, che è stato sperimentato con successo da regioni e città in tutta Europa e altrove e che permea sempre più le politiche statali.

4. Si veda: *Insieme nell'UE: promuovere la partecipazione dei migranti e dei loro discendenti* relazione dell'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), marzo 2017. Vedi anche *Seconda indagine su minoranze e discriminazioni dell'Unione europea (EU-MIDIS II) - Risultati principali FRA (2017)* e le seguenti relazioni pertinenti: *Essere di colore nell' UE*, FRA (2018), *Seconda indagine su minoranze e discriminazione dell'Unione europea - Musulmani: una selezione di risultati*, FRA (2017), *Seconda indagine su minoranze e discriminazione dell'Unione europea - Donne migranti - Una selezione di risultati*, FRA (2019). Tutti i dati dei Paesi sono disponibili anche sul sito FRA esploratore interattivo di dati.

5. Sono inclusi, ma non solo, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la Carta sociale europea e la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

6. Ambasciatore Tomáš Boček, "Primo rapporto sulle attività del Rappresentante speciale del Segretario generale per la migrazione e i rifugiati", Consiglio d'Europa, febbraio 2018, pag. 21.

7. "Time for Europe to get migrant integration right", documento pubblicato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Council of Europe Publishing, maggio 2016.

8. "Human rights in culturally diverse societies", linee guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 2 marzo 2016.

9. Si veda: i [12 Principi di buona governance](#) del Consiglio d'Europa. Si veda anche la ricerca *The spirit level*, di Richard Wilkinson e Kate Pickett, che dimostra, attraverso una serie di indicatori, che "ridurre le disuguaglianze è il modo più efficace per migliorare la qualità dell'ambiente sociale quindi la qualità reale della vita di tutti noi".

Le politiche di integrazione devono adottare un approccio equilibrato e globale tra le responsabilità dei migranti e quelle delle società.

Da un lato, le politiche di integrazione si concentrano sulla responsabilità dei migranti di integrarsi nel loro nuovo Paese di residenza. Forniscono servizi ai migranti per incoraggiarli ed aiutarli a imparare la lingua, acquisire nuove qualifiche e comprendere il contesto sociale e culturale del loro nuovo Paese di residenza.

Dall'altro lato, per garantire che i migranti diventino parte integrante e produttiva della comunità, è necessario porre l'accento anche sulle risorse che i migranti portano con sé e sulla valorizzazione dei loro talenti, competenze e conoscenze (comprese le lingue) a beneficio proprio e della comunità. Inoltre, le politiche di integrazione devono creare spazi e occasioni di interazione interculturale significativa volti a garantire il senso di appartenenza, la partecipazione attiva e la convivenza interculturale pacifica. L'accesso ai diritti deve essere il punto di partenza, non il punto di arrivo dell'integrazione, non solo perché è una questione di uguaglianza e di non discriminazione, ma anche perché alcuni studi dimostrano che il pieno accesso ai diritti dei migranti subito dopo il loro arrivo ne accelera di fatto l'integrazione.¹⁰

Le politiche di integrazione di nuova generazione devono abbandonare l'etichettatura e la categorizzazione dei cittadini e concentrarsi piuttosto sulle risorse individuali e sull'empowerment, che possono contribuire al benessere dell'intera società.

Le strategie di integrazione devono dare priorità alla garanzia assoluta della dignità umana, mantenendo il coordinamento con le politiche pubbliche di sicurezza interna e con le politiche degli affari esteri.

Tale modello di riferimento delle politiche è stato sviluppato attraverso un dialogo a più livelli e si basa su una revisione delle strategie di integrazione nazionali e locali esistenti e su scambi con funzionari politici degli Stati membri del Consiglio d'Europa e delle Città Interculturali. Si fonda inoltre su standard internazionali pertinenti e sui risultati positivi dell'integrazione interculturale¹¹ come un mezzo per raggiungere una reale inclusione a livello locale.

L'intento di questo modello di riferimento delle politiche è servire da base per strategie nazionali di integrazione interculturale che siano olistiche, basate sugli standard dei diritti umani, sostenute da una

comprensione realistica della mobilità transfrontaliera e del suo impatto, e consapevoli del costo umano, sociale ed economico della mancata integrazione. È quindi da considerare uno strumento per gli operatori e i responsabili politici che operano nel campo della diversità e dell'inclusione. Si ispira alle pratiche fondamentali raccolte attraverso il dialogo a più livelli che coinvolge gli Stati e le città membri del Consiglio d'Europa che hanno adottato l'approccio all'integrazione interculturale e contribuisce ad una maggiore uguaglianza e coesione, in linea con gli standard del Consiglio d'Europa. È concepito come uno strumento flessibile che gli operatori devono poter adattare alle specificità dei loro contesti legali e amministrativi.

Se questo modello di riferimento delle politiche si occupa specificamente dell'integrazione dei migranti, va notato che l'approccio all'integrazione interculturale è altrettanto rilevante per l'integrazione di altre persone provenienti da background diversi e per il buon adattamento della società al suo tessuto sempre più diversificato. Pertanto, se i migranti e i rifugiati sono i principali destinatari di questo documento, le autorità incaricate di elaborare una strategia nazionale di integrazione interculturale potrebbero prendere in considerazione anche i cittadini che vivono nel Paese da due o più generazioni e che sono ancora percepiti come stranieri a causa della loro origine nazionale o etnica, del colore della pelle o della religione.

Come chiarisce il presente documento, frasi abbreviate come "integrazione dei migranti/rifugiati" non devono essere interpretate erroneamente come se l'onere dell'integrazione ricadesse solo sui nuovi arrivati e sui membri delle comunità minoritarie o se le strategie di integrazione interculturale fossero rivolte esclusivamente a loro. Al contrario, un'innovazione fondamentale nell'approccio interculturale alla gestione della diversità che il Consiglio d'Europa ha guidato è stata quella di riconoscerci una sfida per l'intera società, compresi lo Stato e la comunità ospitante - e, anzi, un beneficio per tutta la società dall'arricchimento reciproco che ne deriva.¹²

Allo stesso modo, questo documento fa riferimento all'integrazione interculturale come modello delle politiche rivolto alla società nel suo complesso attraverso uno sforzo a più livelli e di molteplici stakeholder per un'"integrazione di società diversificate",¹³ mentre l'inclusione è intesa come il risultato delle politiche di integrazione interculturale, ovvero il riconoscimento della pari dignità, identità, contributo e accesso alle risorse e alle opportunità di ciascuno.

10. Diversi studi recenti dell'Immigration Policy Lab (IPL) del Politecnico di Zurigo e dell'Università di Stanford dimostrano che l'ottenimento della cittadinanza comporta un notevole aumento del reddito tra gli immigrati emarginati e che la naturalizzazione favorisce la loro integrazione sociale e politica a lungo termine (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

11. Si veda: [Raccomandazione CM/Rec\(2015\)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'integrazione interculturale](#).

12. *Libro bianco sul dialogo interculturale: "Vivere insieme con pari dignità"*, Consiglio d'Europa, 2008.

13. Cfr. *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, Alto Commissario OSCE sulle Minoranze Nazionali, *Linee guida di Lubiana sull'integrazione delle società diversificate*, 2012.

Pertanto, questo modello di riferimento delle politiche non si concentra sui diritti e sui servizi a cui i nuovi arrivati hanno o devono avere diritto, a seconda del loro status (i cosiddetti servizi di integrazione¹⁴). Al contrario, chiarisce come le istituzioni pubbliche, i regolamenti e le politiche in tutti i settori possano facilitare l'integrazione dei migranti diventando più inclusivi. Adattandosi a un contesto di diversità culturale e sociale, possono contribuire a costruire la coesione e la fiducia sociale della comunità e a massimizzare i benefici della diversità per la società nel suo complesso.

Il documento delinea inoltre i requisiti derivanti dagli standard e dai valori a cui si attengono gli Stati membri del Consiglio d'Europa e che devono essere alla base delle strategie di integrazione interculturale. Fornisce inoltre una serie di misure politiche capaci di contribuire a soddisfare tali requisiti. Inoltre, viene delineato il quadro di riferimento a garanzia di una strategia di integrazione mirata, basata su dati concreti ed efficace nel raggiungere l'inclusione.

Se il concetto e la pratica di integrazione interculturale sono stati guidati dal Consiglio d'Europa, la gestione della diversità culturale in un mondo globalizzato e individualizzato è ovviamente una questione di interesse in tutti i continenti (come dimostra la diffusione dell'adesione alle Città Interculturali). È vero che l'[Agenda 2030 delle Nazioni Unite](#), promulgata nel 2015 e che individua 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, è incentrata su questioni socio-economiche ed ecologiche, e la questione della migrazione compare solo nell'Obiettivo 10 "Ridurre l'ineguaglianza all'interno e tra i Paesi": alla voce "facilitare una migrazione pianificata e ben gestita". Tuttavia, due obiettivi specifici dell'Obiettivo 10 sono particolarmente rilevanti:

10.2: Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, condizione economica o altro;

10.3: Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo leggi, politiche e azioni appropriate.

Inoltre, la premessa chiarisce: "Siamo determinati a promuovere società pacifiche, giuste e inclusive, libere dalla paura e dalla violenza." E riconosce che senza tutto questo lo sviluppo sostenibile è impossibile.

Impegni più specifici a livello di Nazioni Unite sono contenuti nel [Patto mondiale](#) per una migrazione sicura, ordinata e regolare concordato nel 2018. I suoi obiettivi includono:

14. Si veda: Carrera S. e Vankova Z. (2019), "Aspetti dei diritti umani nelle politiche di integrazione degli immigrati e dei rifugiati: una valutazione comparativa in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa", documento pubblicato dal Rappresentante speciale del Segretario generale per le migrazioni e i rifugiati.

- ▶ fornire ai migranti l'accesso ai servizi di base;
- ▶ potenziare la possibilità per i migranti e le società di realizzare la piena inclusione e la coesione sociale;
- ▶ eliminare tutte le forme di discriminazione e promuovere discorsi pubblici basati su dati concreti volti a modellare la percezione della migrazione;
- ▶ investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il riconoscimento reciproco di abilità, qualifiche e competenze.

Lo sviluppo di piani nazionali di integrazione interculturale aiuterà quindi gli Stati membri del Consiglio d'Europa a rispettare gli impegni assunti con le Nazioni Unite e sosterrà gli sforzi di quei Paesi che sono già impegnati a rimodellare la loro governance nel campo della migrazione a più livelli. Al contrario, come nel caso della diffusione a livello mondiale della rete delle Città Interculturali, tali innovazioni nel continente europeo potrebbero rivelarsi di interesse più ampio a livello globale come esempi di buone pratiche.

Vantaggi delle politiche migratorie e di integrazione ben gestite¹⁵

Esiste un corpus di conoscenze e studi solidi e convincenti che dimostrano i numerosi vantaggi di politiche migratorie e di integrazione ben gestite. Allo stesso tempo, occorre prestare attenzione ai potenziali inconvenienti e svantaggi di una migrazione mal gestita e di politiche d'integrazione inefficaci.¹⁶

I migranti hanno il potenziale per aumentare la forza lavoro e per riempire nicchie di mercato sia nei settori in rapida crescita che in quelli in declino; contribuiscono alle imposte e ai contributi sociali più di quanto ricevano e incrementano la popolazione in età lavorativa. In generale, determinano effetti positivi sul commercio internazionale, sul progresso tecnologico e sugli investimenti nei loro Paesi di origine. Nelle aree ad alto reddito come l'Europa, i migranti favoriscono la crescita del PIL nel lungo periodo, a condizione che si integrino rapidamente nel mercato del lavoro. Meno ovviamente, è stato anche dimostrato che possono generare un impatto positivo sui salari quando le loro competenze vanno a completare quelle dei lavoratori esistenti.¹⁷

15. Questa sezione intende fornire una rapida panoramica dei numerosi studi che dimostrano l'impatto positivo della diversità in condizioni di politiche migratorie e di integrazione ben gestite. Da non considerarsi esaustiva. I vantaggi della migrazione e della diversità non sono automatici e possono dipendere da diversi fattori.

16. Si veda: "Gli effetti dell'immigrazione nei paesi sviluppati: spunti derivanti dalla ricerca economica recente", Documento programmatico CEPII, aprile 2018.

17. Si veda: [Dibattiti sulle politiche migratorie](#), OCSE, maggio 2014, e "Gli effetti dell'integrazione economica dei migranti sull'economia dei Paesi ospitanti", di Evert-Jan Quak, Istituto di Studi per lo Sviluppo (IDS), 5 aprile 2019.

Lo studio prova anche che, sebbene le politiche di integrazione di successo siano costose nel breve periodo, i loro benefici sociali, economici e fiscali possono superare significativamente i costi di integrazione a breve termine.¹⁸

Una ricerca molto approfondita sul “ruolo dei migranti nel promuovere lo sviluppo economico dei Paesi ospitanti”¹⁹ ha permesso di valutare e modellare l’impatto della migrazione negli Stati membri dell’UE nei periodi 2000-15 e 2000-19. I risultati principali suggeriscono che buone politiche migratorie che favoriscono l’istruzione, l’accesso al mercato del lavoro e, in ultima analisi, l’inclusione dei migranti, possono svolgere “un ruolo decisivo nel promuovere il benessere economico dei Paesi ospitanti”. Ciò è confermato anche dalla ricerca pubblicata nel World Economic Outlook di aprile 2020 sugli effetti macroeconomici della migrazione globale.²⁰ Le principali conclusioni politiche sono che le politiche d’integrazione possono amplificare gli effetti macroeconomici positivi dell’immigrazione e che la cooperazione internazionale è necessaria per affrontare la migrazione dei rifugiati.

Un altro studio macroeconomico relativo agli ultimi 30 anni in Europa conferma che la migrazione ha avuto un effetto positivo sull’economia.²¹

Il potenziale positivo della diversità è stato analizzato anche da numerosi studi; è dimostrato che la diversità può dare impulso ai servizi finanziari,²² rendere i lavoratori più produttivi,²³ le persone più felici²⁴ e i quartieri più sicuri.²⁵ Infine, il multilinguismo è anche ampiamente riconosciuto come una risorsa in termini economici e in relazione alla promozione della coesione e all’arricchimento della vita culturale.²⁶

18. Si veda ad esempio “Effetti sociali, economici e fiscali a lungo termine dell’immigrazione nell’UE: il ruolo della politica di integrazione”, relazioni tecniche del CCR, d’Artis Kancs e Patrizio Lecca, 2017. Altri studi dimostrano che l’immigrazione ha avuto effetti positivi per 22 delle economie più ricche dell’OCSE.

19. Si veda: Noja G. G., Cristea S. M., Yüksel A., Pânzaru C. e Dracea R. M. (2018), “Il ruolo dei migranti nel promuovere lo sviluppo economico dei Paesi ospitanti: risultati empirici dall’Europa”.

20. Si veda: *Prospettive economiche mondiali: il grande lockdown*, Capitolo 4: Gli effetti macroeconomici della migrazione globale, aprile 2020.

21. d’Albis H., Boubtane E. e Coulibaly D. (2018), “L’evidenza macroeconomica suggerisce che i richiedenti asilo non sono un ‘peso’ per i Paesi dell’Europa occidentale”, *Science Advances* Vol. 4, No. 6.

22. Si veda: *L’altro dividendo della diversità*, Harvard Business Review, di Paul Gompers e Silpa Kovvali, 2018.

23. Si veda: *Conseguenze della diversità degli immigrati nelle città* di Abigail Cooke e Thomas Kemeny, 2015.

24. Si veda: *Gli individui sorridono di più in compagnie sociali eterogenee?* di Vivek K. Singh e Saket Hedge (Rutgers University) e Akanksha Atray (University of Massachusetts).

25. Si veda: “C’è il mito che i bianchi si sentano più sicuri tra gli altri bianchi” *si! rivista*, di Mike Males, 2017.

26. Si veda: “I madrelingua inglesi vengono superati a livello GCSE da coloro che parlano inglese come seconda lingua”, *London Evening Standard*, 2018.

Definizioni chiave per una comprensione comune della terminologia utilizzata in questo documento²⁷

A causa della relativa novità dell’approccio interculturale e del fatto che alcune delle relative problematiche sono diventate centrali nel dibattito politico, è utile chiarire il linguaggio in questione. Le seguenti definizioni non sono offerte come “Tavole della Legge”, ma per facilitare la comprensione.

Migrante: A livello internazionale, non esiste una definizione universalmente accettata di “migrante”. L’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) delle Nazioni Unite ha sviluppato una definizione per i propri scopi che non intende implicare né creare alcuna nuova categoria giuridica. Secondo tale definizione, il migrante è un “termine generico, non definito dal diritto internazionale, che riflette la comune accezione laica di una persona che si allontana dal luogo di residenza abituale, sia all’interno di un Paese che valicando una frontiera internazionale, in modo temporaneo o permanente, per svariati motivi”. Il termine comprende una serie di categorie giuridiche ben definite di persone, come i lavoratori migranti; persone i cui particolari tipi di spostamento sono giuridicamente definiti, come i migranti clandestini; così come coloro il cui status o i cui mezzi di spostamento non sono specificamente definiti dal diritto internazionale, come gli studenti internazionali.²⁸ In passato, la migrazione tendeva a essere un trasferimento *una tantum*, a seguito del quale il migrante perdeva i contatti con il proprio Paese d’origine e cercava di crearsi una vita propria nel Paese d’adozione. In un mondo più globalizzato e individualizzato, la migrazione è spesso meglio considerata come mobilità: può comportare più di uno spostamento e non implica necessariamente, data la tecnologia odierna, l’allontanamento dalla propria famiglia.²⁹

Rifugiato: La definizione di rifugiato è contenuta nell’articolo 1.A della Convenzione sui rifugiati del 1951 e negli strumenti regionali sui rifugiati (tra cui l’Organizzazione dell’Unità Africana o la Dichiarazione di Cartagena del 1984), oltre che nello statuto dell’UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).³⁰ Il rifugiato è colui che, “per il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal proprio Paese di nazionalità e non può oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi

27. Si veda anche la *Terminologia chiave ICC*.

28. Si veda: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, *Glossario sulla migrazione*, Serie IML n. 34, 2019, disponibile [qui](#).

29. Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. e Salomońska J. (2013), *Nuove mobilità in Europa: La migrazione polacca in Irlanda dopo il 2004*, Manchester University Press, Manchester.

30. *Convenzione e Protocollo relativi allo status di rifugiato*.

della protezione di tale Paese; oppure colui che, non avendo una nazionalità e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva precedentemente la residenza abituale a seguito di tali eventi, non può oppure, a causa di tale timore, non vuole farvi ritorno”.

Gli Stati hanno l’obbligo di accettare una fondata richiesta di status di rifugiato da parte di qualsiasi individuo che richieda asilo al momento del suo ingresso o successivamente, ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati del 1951 e del suo protocollo del 1967.³¹ In particolare, essi sono obbligati a rispettare il principio di *non respingimento*, ricevendo e valutando tali richieste in base ai meriti individuali, piuttosto che respingere i richiedenti asilo alle loro frontiere.³²

Integrazione interculturale: Il risultato di un processo bidirezionale basato sulla [Raccomandazione CM/Rec\(2015\)1 sull’integrazione interculturale](#) e sul modello delle politiche delle Città Interculturali consistente nella gestione efficace, positiva e sostenibile della diversità, sulla base di un riconoscimento reciproco e simmetrico, all’interno del contesto generale dei diritti umani.³³ Nel 2011 il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha affermato che si tratta di “un processo interattivo basato sulla reciproca disponibilità all’adattamento sia dei migranti che della società di accoglienza”, invitando gli Stati membri a favorire le opportunità di interazioni diversificate e positive.³⁴ L’essenza bidirezionale dell’integrazione da parte dell’intera comunità è incorporata nel concetto di integrazione interculturale. Inoltre, secondo il Libro bianco del Consiglio d’Europa sul dialogo interculturale (2008) “gli immigrati/migranti devono, come tutti gli altri, rispettare le leggi e i valori fondamentali delle società europee e il loro patrimonio culturale”.

31. Si veda: www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html.

32. Occorre notare che la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 stabilisce la definizione giuridica di apolide come individuo che non è considerato cittadino o residente in base alle leggi di un qualsiasi Paese. La cittadinanza e la nazionalità di una persona possono essere determinate in base alle leggi del Paese in cui l’individuo è nato o in cui sono nati i suoi genitori. Una persona può anche perdere la cittadinanza e la nazionalità in diversi modi, ad esempio quando un Paese cessa di esistere o quando un Paese adotta leggi sulla nazionalità che discriminano determinati gruppi. Si veda come riferimento: www.unhcr.org/statelessness.html.

33. Si veda anche il Piano d’azione dell’UE per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027: “Il processo di integrazione coinvolge la società ospitante, che deve creare le opportunità per la piena partecipazione economica, sociale, culturale e politica degli immigrati. Comporta anche un adattamento da parte dei migranti i quali hanno dei diritti e delle responsabilità nei confronti del loro nuovo paese di residenza”; e il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa [Raccomandazione sulle interazioni tra migranti e società ospitanti](#) (CM/Rec(2011)1) afferma che l’integrazione è “un processo interattivo basato sulla reciproca volontà di adattamento sia dei migranti che della società che li ospita” e invita gli Stati membri a promuovere opportunità di interazioni diversificate e positive.

34. Si veda: [Raccomandazione CM/Rec\(2011\)1 sulle interazioni tra migranti e società ospitanti](#).

È importante notare che l’integrazione interculturale è complementare ad altre misure, comprese quelle che cercano di sostenere l’integrazione sociale, economica e culturale dei migranti nel loro nuovo Paese di residenza. Nell’elaborare tali misure, alcuni Stati tengono conto di altri aspetti, quali le esigenze di sviluppo socio-economico e demografico, l’aumento della qualità di vita delle popolazioni, la garanzia di sicurezza, la riduzione al minimo della disoccupazione per tutti i membri della popolazione, il mantenimento della pace interetnica e interreligiosa, la promozione e la conservazione delle culture, delle lingue e del patrimonio delle società europee.

Inclusione: L’inclusione è l’obiettivo delle politiche d’integrazione interculturale volte a valorizzare la diversità e a garantire pari diritti e opportunità, creando le condizioni per la partecipazione piena e attiva di ogni membro della società sulla base di un insieme di valori comuni, un senso condiviso di appartenenza alla città/comunità e un’identità locale pluralista.

Diversità: Storicamente, in Europa, la diversità era in gran parte associata alle comunità autoctone o comunque di lunga data, come i membri delle minoranze nazionali, gli ebrei o i rom e i nomadi.³⁵ Godono della protezione delle convenzioni delle Nazioni Unite³⁶ e del Consiglio d’Europa³⁷ come “persone appartenenti” a tali comunità, per assicurare che tale affiliazione avvenga per autodeterminazione, nonché per proteggere gli individui da discriminazione, assimilazione e oppressione. A questo ricco patrimonio culturale si è sovrapposta la migrazione transfrontaliera del dopoguerra, anche grazie - tra l’altro - alla libertà di circolazione all’interno del mercato unico dell’UE e all’arrivo dei rifugiati. Oggi la diversità comprende questioni di genere, orientamento sessuale e identità di genere, età, disabilità e così via. Il risultato è una “superdiversità” che sfida le categorizzazioni semplici e stereotipate. Le identità culturali sono al centro di questo documento. Ma il vantaggio dell’approccio interculturale è che, essendo incentrato sui diritti individuali piuttosto che sull’attribuzione ad un gruppo, è trasversale e sinergico alle politiche che si concentrano su altri aspetti della diversità.

35. Il termine “Rom e nomadi” è utilizzato dal Consiglio d’Europa per comprendere l’ampia diversità dei gruppi di cui si occupa il Consiglio d’Europa in questo campo: da un lato a) Rom, Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Egiziani dei Balcani (Egiziani e Ashkali); c) Gruppi orientali (Dom, Lom e Abdal); e, dall’altro lato, gruppi come Nomadi, Yenish, e le popolazioni designate con il termine amministrativo “Gens du voyage”, così come coloro che si identificano come zingari. La presente è una nota esplicativa, non una definizione di Rom e/o Nomade.

36. Si veda la Dichiarazione del 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche.

37. Si veda la [Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali](#).

Uguaglianza: Il Consiglio d'Europa è stato istituito nel 1949 per promuovere le norme universali della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto. Tutte si basano sull'idea che l'individuo sia il titolare dei diritti e che ciascuno debba godere di pari dignità umana. L'integrazione interculturale come approccio politico combatte tutte le forme di discriminazione e intolleranza, in particolare i crimini motivati dall'odio, non solo attraverso la riparazione giudiziaria e non, la sensibilizzazione e l'educazione pubblica, ma anche promuovendo il "vantaggio della diversità", assicurando che i talenti di tutti i membri della società - compresi quelli che altrimenti potrebbero trovarsi ai margini - siano pienamente sfruttati.

Interazione: L'interazione, sulla base dell'uguaglianza, è una caratteristica distintiva dell'approccio interculturale all'integrazione. Alcuni modelli presuppongono che i nuovi arrivati si assimilino ad un'etica prevalente o si mantengano separati dalla comunità ospitante: nessuna delle due cose favorisce l'inclusione o la coesione. Sostenuta dalla teoria del contatto, l'interazione consiste nel creare le condizioni per un incontro quotidiano positivo e costruttivo tra persone con diversi background e stili di vita in un clima di rispetto, comprensione e cooperazione reciproci. Per avere un senso, i piani di integrazione interculturale devono quindi essere attuati nelle strade, sul posto di lavoro, a scuola e così via, dove gli individui si confrontano quotidianamente.

Governance a più livelli: Come discusso in dettaglio di seguito, i piani di integrazione interculturale devono coinvolgere non solo il governo centrale, ma anche le autorità regionali e locali e le organizzazioni della società civile. Devono anche caratterizzarsi per la presenza di un elemento dal basso verso l'alto e prevedere la creazione di processi partecipativi che consentano la co-creazione, la cooperazione e il coordinamento delle politiche tra tutte le autorità pubbliche competenti, a tutti i livelli di governance e, idealmente, con tutti gli stakeholder coinvolti, in aree di competenza condivisa o di interesse comune. Infatti, la principale fonte di buone pratiche in materia di integrazione interculturale è stata finora rappresentata dai comuni coinvolti nel programma delle Città interculturali, per la loro vicinanza alla vita quotidiana dei cittadini. Tuttavia, si deve ricercare una governance a più livelli della diversità e della migrazione per garantire la coerenza delle politiche, la condivisione delle conoscenze e delle risorse, lo scambio di buone pratiche e l'apprendimento reciproco. Tuttavia, il modo in cui è attuata la governance a più livelli può variare notevolmente da un Paese all'altro.

Partecipazione: Il processo verticale di governance a più livelli deve essere integrato da un processo orizzontale di partecipazione pubblica, nella progettazione, realizzazione e valutazione dei piani di integrazione interculturale, in linea con la più ampia

Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale.³⁸ Tale partecipazione, da parte di singoli individui e di organizzazioni non governative, è essenziale per far fronte alla complessità della "diversità della diversità", per suscitare un senso di partecipazione, soprattutto da parte di individui e organizzazioni con background minoritari, e per ottenere un'ampia adesione pubblica ai piani di integrazione interculturale.

Intersezionalità: Il concetto di intersezionalità³⁹ riconosce che ogni individuo ha un'identità complessa che lo rende unico.⁴⁰ È altamente improbabile, quindi, che si pensi a se stessi come definiti interamente da un unico e solo aspetto della propria formazione. Un individuo con background minoritario può vivere l'esclusione o la stigmatizzazione a causa della propria etnia, genere, orientamento sessuale percepito o una combinazione di questi fattori. Più positivamente, questa complessità dell'identità permette di costruire identificazioni con altri individui - ad esempio in ambito di genere - che superano le linee di divisione sociale. Ciò è essenziale se si vuole realizzare la "solidarietà tra stranieri", in nome di un'umanità comune che l'integrazione interculturale propone come possibile e auspicabile. In questo contesto è particolarmente importante che le autorità pubbliche evitino di omogeneizzare le comunità minoritarie e ignorare la loro diversità interna. L'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere definisce l'intersezionalità come uno "strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere alle modalità con cui il sesso e il genere si intersecano con altre identità / caratteristiche personali, e come queste intersezioni contribuiscono ad esperienze singolari di discriminazione".⁴¹ Questa definizione si applica anche a qualsiasi forma di discriminazione.

Infine, in alcuni Paesi la legislazione o i documenti delle politiche possono fare riferimento a comunità etniche o culturali come membri della popolazione generale che condividono caratteristiche etniche, culturali, linguistiche o religiose eterogenee, pur mostrando solidarietà e rispetto per i valori e le

38. Si veda: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3. La raccomandazione definisce il "cittadino" come "qualsiasi persona (compresi, eventualmente, i residenti stranieri) appartenente a una comunità locale".

39. Il termine "intersezionalità" è stato coniato nel 1989 da Kimberlé Crenshaw, docente americana di diritto e autorità di spicco nel campo dei diritti civili, della dottrina femminista nera, della razza, del razzismo e del diritto costituzionale. Il suo lavoro è stato fondamentale nel campo della teoria critica della razza, un altro dei termini da lei coniati.

40. Si veda: Maalouf A. (2000), *On identity (Sull'identità)*, Vintage, New York.

41. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263>.

tradizioni comuni della popolazione maggioritaria. Va tuttavia sottolineato che l'integrazione interculturale non considera le comunità in sé come destinatari delle politiche: si rivolge piuttosto alle società come attori dell'integrazione e cerca di potenziare la partecipazione attiva degli individui, con le loro identità sfaccettate e in evoluzione, in tutte le sfere della società.

Multiculturalismo: Si tratta di un altro modello teorico e politico che riconosce il valore della diversità per la società, nonché l'importanza della cultura e delle identità nel processo di integrazione, in particolare quelle dei gruppi minoritari. Crea le condizioni per la trasmissione della pratica e del patrimonio culturale da parte delle popolazioni maggioritarie e minoritarie, nel tentativo di promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione. Tuttavia, enfatizzando eccessivamente le differenze e categorizzando i gruppi in base all'etnia, alla razza o alla religione, non riesce a prevenire la segregazione di gruppi culturali diversi e a costruire la fiducia e la coesione interculturale.

Misure di integrazione per i migranti (talvolta chiamate anche misure di adattamento, di armonizzazione o programmi introduttivi): misure atte a sostenere "l'adattamento da parte dei migranti, che hanno diritti e responsabilità nei confronti del loro nuovo paese di residenza", consentendo loro di partecipare attivamente a tutti gli ambiti della vita sociale e contribuendo alla loro inclusione e alla coesione della comunità.⁴²

42. Si veda: [Piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#).



Sezione I

Motivazioni e obiettivi di una strategia di integrazione interculturale

Questo documento suggerisce un quadro di riferimento di principi e obiettivi e una serie di azioni politiche come fondamento di politiche inclusive olistiche integrate e a più livelli. Tali politiche sarebbero un mezzo per raggiungere, *tra l'altro*, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (in particolare l'Obiettivo 10): *Ridurre le disuguaglianze* e l'Obiettivo 11: *Città e comunità sostenibili*, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e gli obiettivi dei Patti globali sulla migrazione e sui rifugiati.

Che cos'è l'integrazione interculturale?

L'integrazione interculturale è un concetto politico basato sulle idee e sulla pratica dell'interculturalismo, come delineato nella Raccomandazione [CM/Rec\(2015\)1](#) del Comitato dei Ministri agli Stati membri in materia di integrazione interculturale. Questo standard internazionale riconosce "che un solido corpus di ricerche, sia in Europa che nel mondo, ha dimostrato il valore della diversità per lo sviluppo e la coesione umana e sociale, la crescita economica, la produttività, la creatività e l'innovazione e che tali vantaggi della diversità possono essere realizzati solo a condizione che vengano attuate politiche adeguate a prevenire i conflitti e promuovere le pari opportunità e la coesione sociale". Sottolinea che nuovi approcci alla gestione della diversità possono "rimediare alle carenze delle politiche passate e consentire la realizzazione dei vantaggi della diversità", e che uno di questi approcci - l'integrazione interculturale - è stato sviluppato attraverso un processo di revisione strutturata delle politiche, di apprendimento tra pari e di valutazione nel contesto del programma Città Interculturali del Consiglio d'Europa.

La raccomandazione si basa sull'esperienza delle Città Interculturali e su un'ampia gamma di strumenti e standard del Consiglio d'Europa nei settori della diversità culturale, della protezione delle culture minoritarie, della competenza interculturale dei servizi

pubblici, dell'accoglienza delle espressioni della diversità culturale nella definizione delle politiche, delle pratiche istituzionali, compreso il multilinguismo, dell'educazione interculturale, del ruolo dei media nella promozione di una cultura del riconoscimento e della reciprocità e dell'interazione tra migranti e società ospitante. Si è anche tenuto conto del raggiungimento di risultati di uguaglianza nella situazione e nell'esperienza dei diversi gruppi della società, compresa la lotta al razzismo e alla xenofobia e la prevenzione dei discorsi motivati dall'odio. Inoltre, la raccomandazione riconosce che "le città sono in prima linea nella gestione dell'integrazione e della diversità, sono laboratori per l'innovazione delle politiche e offrono un contributo importante alla coesione sociale adottando un approccio interculturale alla gestione dell'integrazione e della diversità". Infine, la raccomandazione invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad attuare l'integrazione interculturale sul proprio territorio.

Inoltre, i risultati delle ricerche ⁴³ dimostrano il valore di un approccio interculturale alle politiche sulla diversità per la coesione della comunità e la buona governance.

Perché l'integrazione interculturale?

Una serie di studi ha dimostrato che le città che adottano politiche di integrazione interculturale raggiungono migliori risultati in termini di percezione di coesione da parte dei residenti, fiducia nell'amministrazione, sicurezza, qualità dei servizi, benessere, buona governance e crescita economica. L'integrazione interculturale può aiutare le politiche nazionali ad orientarsi verso una direzione più inclusiva.

43. Migration Policy Group (2016), *Come l'approccio all'integrazione interculturale determina una migliore qualità della vita nelle città con diversità*.

I principi alla base dell'integrazione interculturale sono l'uguaglianza, il riconoscimento della diversità, il sostegno all'interazione positiva, la cittadinanza e la partecipazione attiva. Intesi come obiettivi politici, tali principi contribuiscono ad affrontare l'intera gamma di sfide legate alla diversità e a massimizzare l'impatto delle politiche e delle azioni fondamentali nel campo dell'uguaglianza. Aiutano inoltre a progettare un approccio globale alla diversità e all'inclusione in generale - non solo in relazione all'integrazione dei migranti - applicandosi ad altre aree politiche legate alla diversità con cui l'interculturalismo già si interseca, quali l'attuazione dei diritti umani, la lotta alla discriminazione, l'uguaglianza di genere e l'uguaglianza rispetto all'orientamento sessuale.

Nel progettare le politiche d'integrazione, le autorità nazionali devono tenere presente che l'obiettivo di tali politiche è quello di consentire la cittadinanza e la partecipazione attiva, in particolare per le persone di origini migrante; garantire il rispetto dei loro diritti fondamentali e l'uguaglianza e la dignità di tutti i membri della società; e contribuire a costruire società inclusive, coese e prospere, grazie ai benefici della diversità.

Gli elementi operativi chiave dell'integrazione interculturale in un quadro di diritti umani e uguaglianza sono: la promozione di un'identità comune pluralista, attraverso discorsi pubblici che riconoscano il valore della diversità e esplicitino l'uguaglianza, la democrazia e lo Stato di diritto come valori fondanti per tutti; la condivisione del potere tra persone di diverso background, ma anche tra istituzioni pubbliche e società civile; la promozione della mescolanza culturale e dell'interazione positiva nelle istituzioni e negli spazi pubblici; la partecipazione attiva e la co-creazione di politiche pubbliche; la realizzazione di istituzioni culturalmente competenti, ricettive all'innovazione attraverso input diversificati, ma anche resilienti e creative rispetto al conflitto culturale.

Questi elementi portano l'integrazione interculturale oltre il classico approccio antidiscriminatorio: l'approccio delineato richiede un intervento attivo da parte delle autorità pubbliche per sottrarre le comunità dall'emarginazione (o prevenire l'emarginazione), cercando di garantire un mix culturale in tutti i settori e a tutti i livelli delle istituzioni pubbliche e di sviluppare una cultura della diversità e dell'apertura al cambiamento, non solo per garantire le pari opportunità, ma come fonte di dinamismo, innovazione, adattabilità e vantaggio competitivo. L'integrazione interculturale affronta la diversità nello spirito del win-win, come un potenziale da realizzare e non come un problema da minimizzare. Mira a costruire società più coese e inclusive promuovendo la comprensione reciproca e la convivenza pacifica, contribuendo così a prevenire la diffusione di tutte le forme di ideologia estremista e di radicalizzazione che possono sfociare nella violenza.⁴⁴

44. Si veda, ad esempio: [Piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#).

Il contenuto di qualsiasi strategia d'integrazione interculturale sarà ovviamente personalizzato, non solo perché gli Stati e i territori differiscono per storia, demografia, assetto costituzionale e istituzionale e per le sfide che devono affrontare, ma anche perché, se la preparazione della strategia è veramente basata su dati concreti e di tipo partecipativo, essa terrà conto degli input specifici del Paese.

Tuttavia, qualsiasi strategia d'integrazione interculturale deve:

- ▶ essere fondata sulle **norme universali** che il Consiglio d'Europa è stato istituito per promuovere - democrazia, diritti umani e stato di diritto - e rispettare le convenzioni, tra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Carta Sociale Europea riveduta,⁴⁵ la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale,⁴⁶ e molte altre pertinenti, che gli Stati membri hanno ratificato. Tale strategia deve quindi includere il riconoscimento dell'uguaglianza della dignità umana di tutti gli individui all'interno della società o presenti sul suo territorio, indipendentemente dal loro status giuridico;⁴⁷
- ▶ essere **basata sulla comprensione della mobilità umana** come dato reale e sulla proiezione dei cambiamenti demografici del Paese in una prospettiva a medio termine. Deve anche considerare l'ipotesi, basata su dati storici, che coloro che si sono trasferiti in un altro Paese sono potenzialmente lì per rimanervi.⁴⁸ Tale proiezione deve tenere conto dei movimenti globali della popolazione, compresa la re-migrazione e la migrazione di ritorno dei residenti, l'asilo, il ricongiungimento familiare e

45. Si veda: [Elenco completo \(coe.int\)](#) con riserve e dichiarazioni.

46. Si veda: [Elenco completo \(coe.int\)](#).

47. Huddleston T. (2016), "È tempo che l'Europa attui l'integrazione dei migranti", documento per il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.

48. Il costo dell'ipotesi che le persone non rimangano (per scelta o per coercizione) ha un costo maggiore in termini di opportunità d'integrazione perse e di potenziale umano sprecato, rispetto al costo dell'ipotesi che le persone rimangano ma non lo facciano. Il "Piano strategico per la migrazione 2015-2020" del Portogallo chiarisce questo punto: "Gli studi dimostrano l'effetto positivo dell'immigrazione sulle finanze pubbliche e come gli immigrati siano contribuenti netti. Ma l'impatto può essere misurato anche in base ad altri aspetti. Parallelamente agli investimenti nei settori dell'istruzione, ricerca e sviluppo delle infrastrutture pubbliche e delle politiche occupazionali, l'investimento nelle politiche migratorie contribuisce direttamente all'innovazione, alla gestione e alla mobilitazione dei talenti, al progresso tecnologico, all'attrazione di ricchezza, all'apertura culturale e all'aumento della qualificazione e della mobilità del capitale umano."

la migrazione per motivi di lavoro. Deve anche prendere in considerazione la capacità dello Stato di garantire l'accesso ai servizi e i diritti per i nuovi arrivati e di facilitare l'integrazione sociale e le relazioni interculturali positive. Ciò è necessario per rassicurare i cittadini sul fatto che i processi economici e culturali legati alle dinamiche demografiche sono gestiti al meglio nell'interesse comune, nel rispetto degli impegni internazionali e degli imperativi morali;

- ▶ ispirarsi alla **responsabilità condivisa**: si tratta di un approccio multidisciplinare a cui devono partecipare le istituzioni pubbliche e tutti i cittadini, riconoscendo le sfide da affrontare a livello individuale, sociale e collettivo. La responsabilità condivisa implica un'attenzione multipla ai diritti e ai doveri dei migranti di compiere uno sforzo verso l'integrazione linguistica, economica e sociale, e agli sforzi di tutti i cittadini di comprendere, rispettare e riconoscere la diversità in un quadro comune di diritti e doveri. È inoltre responsabilità della pubblica amministrazione garantire l'accesso ai diritti, contrastare le discriminazioni, fornire i riferimenti normativi, le strategie politiche e le risorse necessarie e elogiare pubblicamente la diversità come un punto di forza, gestirla in modo efficace e creare le condizioni per realizzare il suo potenziale positivo. Responsabilità condivisa significa anche che tutte le istituzioni - nazionali, regionali e locali - impegnate a contribuire all'integrazione interculturale ricevono l'autorità formale e le risorse per svolgere i loro compiti;

- ▶ **promuovere la partecipazione dei cittadini**: il coinvolgimento dei cittadini, ONG e altri attori della società civile, come le imprese, nella progettazione, nel monitoraggio e nella valutazione della strategia deve garantire che i soggetti esterni al governo non siano solo i leader della comunità, ma riflettano, per quanto ragionevolmente possibile, la ricca diversità di migranti e rifugiati. Inoltre, consentire la partecipazione e la consultazione dei cittadini porterà l'ulteriore vantaggio di creare un senso di appartenenza che garantirà il sostegno e l'impegno dei cittadini verso il raggiungimento degli obiettivi della strategia;
- ▶ **promuovere una cultura dell'innovazione nella pubblica amministrazione a tutti i livelli**: incoraggiare i test e le sperimentazioni (e consentire i fallimenti) attraverso iniziative modello o pilota il cui impatto sia valutato e analizzato criticamente, anche attraverso un feedback partecipativo, e dove i progetti pilota di successo influenzino le nuove politiche. Le verifiche e le valutazioni dell'integrazione interculturale devono essere introdotte a tutti i livelli delle politiche, per valutare se favoriscono la mescolanza, l'interazione e il pluralismo;
- ▶ **garantire la trasparenza e la comunicazione efficace** tra le diverse istituzioni e i diversi livelli di governo, nonché nei confronti del vasto pubblico in generale. Questo deve garantire un dibattito pubblico informato e l'efficacia della strategia. Deve diventare obbligatoria la consultazione delle circoscrizioni e dei gruppi destinatari di specifiche politiche pubbliche



Principi di una strategia d'integrazione interculturale

quattro principi fondamentali dell'integrazione interculturale sopra menzionati mirano a raggiungere l'uguale rispetto per tutti gli individui che hanno diritto alla libertà e alla responsabilità, la reciprocità culturale e la disponibilità ad accettare l'ibridazione come fattore di cambiamento e portatore di vantaggi derivanti dalla diversità, in un clima di vivace impegno democratico.

Dal punto di vista dell'elaborazione delle politiche, il "vantaggio della diversità" suggerisce un'evoluzione nel modo di intendere la diversità, per arrivare a gestirla come una risorsa. Presuppone che la diversità possa essere una fonte di innovazione che apporta benefici preziosi alle organizzazioni, alle comunità e alle imprese, se gestita con competenza e con spirito di inclusione. Ne derivano anche politiche che liberano il potenziale della diversità, riducendo al minimo i rischi legati alla mobilità umana e alle identità eterogenee. L'integrazione interculturale si concentra su come fare in modo che la diversità culturale dei migranti appena arrivati, dei loro discendenti e dei membri di minoranze di lunga data vada a beneficio dell'intera comunità.

Garantire l'uguaglianza/parità

L'uguaglianza e la non discriminazione sono pilastri fondamentali delle società democratiche e la *conditio sine qua non* per l'effettiva applicazione dei diritti umani. L'uguaglianza consente inoltre di instaurare rapporti di reciprocità, rispetto e solidarietà tra cittadini con diversi background, permettendo a tutti di accedere pienamente a diritti, risorse e opportunità.

Devono esistere quadri di riferimento giuridici e politici che garantiscano l'uguaglianza di tutti i residenti in uno Stato membro di fronte alla legge nonché la libertà dalla discriminazione e dall'intolleranza in tutti gli ambiti, prevedendo un trattamento imparziale da parte dei servizi pubblici e combattendo tutte le forme di razzismo e xenofobia.⁴⁹ Occorre adottare misure per

49. Questo requisito è in linea con le disposizioni del Protocollo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che non è ancora stato ratificato dalla maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa (cfr [Elenco completo delle firme e delle ratifiche \(coe.int\)](#)), della Carta Sociale Europea riveduta e di altri strumenti pertinenti, efficacemente applicati da potenti organismi nazionali per la parità, sostenuti da altri organismi di controllo della parità a livello locale e nella società civile. La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha fornito linee guida, tra l'altro, su tali requisiti legislativi (GPR n. 7) e amministrativi (GPR n. 2), e sulla lotta contro l'incitamento all'odio (GRP n. 15).

affrontare la discriminazione diretta e indiretta, con particolare attenzione alla discriminazione sistemica, sulla base della diversità "visibile" e della disuguaglianza motivata dalle differenze culturali, di genere, orientamento sessuale e identità di genere e altre caratteristiche protette.⁵⁰ Ove necessario, le misure positive devono occuparsi dello svantaggio strutturale e delle disuguaglianze per i gruppi minoritari.⁵¹

⁵² Le politiche d'integrazione devono cercare di eliminare tutte le disuguaglianze e le discriminazioni dirette o indirette, ad esempio nell'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'alloggio, all'occupazione, all'imprenditoria, alla vita familiare e ai diritti civili, tra i cittadini e i residenti stranieri (con l'eventuale clausola di una ragionevole durata della residenza),⁵³ compresi gli immigrati privi di documenti, nonché tra la "maggioranza" e le "minoranze" (immigrati di seconda generazione, minoranze nazionali, ecc.). È necessario attuare strategie olistiche per rispondere a tutte le forme di incitamento all'odio.

50. Si veda: [Ricerche politiche e documento programmatico ICC sull'individuazione e la prevenzione della discriminazione sistemica a livello locale](#).

51. Si veda: ECRI GPR n. 7 sulla legislazione nazionale per la lotta al razzismo e alla discriminazione razziale.

52. L'ECRI raccomanda agli Stati membri di adottare tutte le misure legislative e di altro tipo necessarie e garantire che queste siano conformi al divieto di discriminazione diretta o indiretta sulla base di questioni regolamentate dal mandato dell'ECRI nell'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria, all'occupazione e all'istruzione. In questo contesto, si suggerisce di porre particolare enfasi sull'affrontare debitamente le questioni di intersezionalità, comprese quelle legate al genere; secondo l'ECRI, il non affrontare tali questioni può portare all'isolamento delle persone interessate e ostacolare la costruzione di società inclusive.

53. Gli standard rilevanti includono: Raccomandazione CM/Rec(2011)2 del Comitato dei Ministri sulla convalida delle competenze dei migranti; Raccomandazione CM/Rec(2008)10 del Comitato dei Ministri sul miglioramento dell'accesso dei migranti e delle persone di origine immigrata all'occupazione; Raccomandazione CM/Rec(2008)4 del Comitato dei Ministri sul rafforzamento dell'integrazione dei figli di migranti e di origine immigrata; Raccomandazione Rec(2006)18 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sui servizi sanitari in una società multiculturale; Raccomandazione Rec(2004)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'accesso dei residenti stranieri all'occupazione nel settore pubblico.

Le politiche di parità di genere devono essere riconosciute come centrali in questo senso e come una risorsa positiva per il perseguimento dell'integrazione.⁵⁴ L'uguaglianza di genere e le politiche di mainstream devono avere un ruolo centrale anche nell'affrontare altre disuguaglianze, "in particolare quelle che si verificano quando due o più ambiti operano simultaneamente e interagiscono in modo inseparabile, producendo forme distinte e specifiche di discriminazione", fatti salvi i quadri giuridici di riferimento e la pratica legale.⁵⁵ Allo stesso tempo, devono essere promosse all'interno della società nel suo complesso l'apertura e una cultura antidiscriminatoria, anche stimolando l'impegno e la partecipazione alla sfera sociopolitica dei gruppi difficili da raggiungere.

Oltre ai quadri giuridici di riferimento adeguati e ai meccanismi di ricorso giudiziale e non, è necessario affrontare il tema dell'uguaglianza "simbolica", ossia il modo in cui i diversi gruppi della società vengono rappresentati nei testi giuridici e politici e nel discorso politico e istituzionale. Occorre evitare un linguaggio incentrato su "maggioranza" e "minoranze", o sulla differenza culturale come fattore di malessere sociale o di conflitto. Come regola generale, le politiche di inclusione di migranti e rifugiati devono favorire il riconoscimento e il rispetto reciproco tra tutti i membri della società, come fondamento di un'autentica uguaglianza e senso di appartenenza.⁵⁶

L'uguaglianza è al centro dell'approccio interculturale per ragioni normative intrinseche. Tuttavia, anche la non discriminazione e l'inclusione hanno un valore strumentale nelle società in cui la diversità è ben gestita. Troppo spesso i migranti e i rifugiati si trovano a lavorare sul mercato del lavoro ad un livello ben al di sotto dei loro talenti, esperienze e qualifiche, mentre altri vedono bloccata o ritardata la loro integrazione nel mercato del lavoro. Le disuguaglianze etniche, di genere e di classe sociale possono essere aggravate, in un'ottica intersezionale, intensificando le disuguaglianze e le opportunità mancate. L'uguaglianza come strada per sfruttare appieno i talenti di tutti gli individui all'interno della società - compresi i talenti di cui la società ospitante può essere carente, creando così una domanda di migrazione - offre quindi un premio sociale che va a vantaggio di tutti.

54. Come previsto dalla Strategia per la parità di genere del Consiglio d'Europa: "L'uguaglianza di genere comporta la parità di diritti per donne e uomini, ragazze e ragazzi, nonché la stessa visibilità, empowerment, responsabilità e partecipazione, in tutte le sfere della vita pubblica e privata".

55. Si veda: Fredman S. (2016), *La discriminazione intersezionale nell'Unione Europea in materia di parità di genere e non discriminazione*.

56. Raccomandazione CM/Rec(2011)1 del Comitato dei Ministri sull'interazione tra migranti e società ospitanti; Raccomandazione CM/Rec(2015)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'integrazione interculturale.

Valorizzare la diversità

Le strategie d'integrazione interculturale devono riconoscere il valore della diversità per la resilienza delle società alle crisi, il loro dinamismo e la loro capacità di progresso, e prevedere azioni e risorse per la conservazione della diversità culturale in tutte le sue forme.

Le strategie devono anche mirare a promuovere il riconoscimento della diversità in ogni società. Ciò richiede fundamentalmente che gli individui acquisiscano la capacità di decentrarsi, in modo da potersi impegnare in un'autovalutazione critica e vedere il mondo dalla prospettiva degli altri, con il potenziale di apprendimento e arricchimento che ciò comporta. Il riconoscimento della diversità come risorsa promuove anche i valori di dignità e giustizia sociale, fondamentali per una società inclusiva.

Le strategie d'integrazione interculturale devono incoraggiare i discorsi politici e istituzionali a fare riferimento a questo potenziale positivo e prevedere azioni di comunicazione per trasmettere il contributo alla società da parte di individui provenienti da contesti e background diversi, nel passato e nel presente, combattendo la disinformazione, gli stereotipi e i rumours.

Il potenziale dei nuovi arrivati tende ad essere sottovalutato perché, come indicato, spesso il loro ingresso nelle occupazioni produttive viene ritardato ed essi sono confinati in posizioni per le quali sono troppo qualificati. Ciò dipende, da un lato, dalla complessità dell'ottenimento dei permessi di lavoro e, dall'altro, dalla lentezza e difficoltà di riconoscimento delle qualifiche da parte del Paese di origine, in particolare per i rifugiati che spesso arrivano senza la relativa documentazione. Per evitare lo spreco di talenti e promuovere una rapida e piena inclusione e un'autentica cittadinanza, tutti i servizi devono sforzarsi di costruire il loro sostegno sulla base dei punti di forza e del potenziale degli individui, e non su percezioni stereotipate delle loro possibili mancanze.⁵⁷

Se da un lato le politiche devono poter rispondere alle esigenze e alle situazioni di gruppi specifici in un dato momento (ad esempio, corsi di lingua obbligatori e sovvenzionati per i nuovi arrivati in difficoltà, fino a quando non padroneggiano la lingua del paese ospitante), dall'altro devono consentire adattamenti ed eccezioni per soddisfare le specificità individuali attraverso un approccio differenziato e individualizzato (ad esempio, esenzione dal corso di lingua obbligatorio per i nuovi arrivati che hanno già padroneggiato la lingua del paese ospitante).

57. Sulla base della Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio, il Consiglio d'Europa ha lanciato il Passaporto Europeo delle Qualifiche per i Rifugiati, un progetto pilota sperimentato con successo da alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa.

Gran parte del dibattito sulla lingua e l'integrazione si limita all'apprendimento della lingua del Paese ospitante da parte dei nuovi arrivati, che è chiaramente essenziale per garantire loro pari opportunità di vita, interagire in modo significativo con i cittadini e diventare membri a pieno titolo della società. Molti Paesi europei hanno regioni in cui tradizionalmente si usa una lingua diversa da quella dell'intero Paese. È essenziale che i nuovi arrivati residenti nelle aree interessate imparino anche la lingua regionale per partecipare alla vita sociale e facilitare il loro accesso al mercato del lavoro.

Allo stesso modo, tuttavia, il bilinguismo e il multilinguismo non solo favoriscono la comunicazione in una società diversificata, ma ampliano anche gli orizzonti personali e apportano benefici economici quando si opera in un'economia globalizzata. Lo sviluppo di tali competenze plurilingui deve essere un obiettivo di qualsiasi strategia nazionale d'integrazione interculturale, a tutti i livelli di istruzione, dalla scuola dell'infanzia all'apprendimento permanente, per l'intera popolazione.⁵⁸ Le lingue madri dei migranti devono essere riconosciute come risorsa nell'istruzione e nella formazione, così come nella cultura, nel turismo e negli affari, e incoraggiati la conoscenza e l'apprendimento, anche tra i non madrelingua.

I funzionari pubblici, anche quando competenti dal punto di vista interculturale, avranno bisogno di lavorare non solo con interpreti, ma anche con mediatori culturali che possano aiutare la comunicazione con utenti eterogenei in modo dignitoso e solidale, senza trasformare tali mediatori in "guardiani della comunità".⁵⁹ Le istituzioni pubbliche devono essere organizzate con flessibilità sufficiente a garantire adattamenti istituzionali che tengano conto delle implicazioni pratiche delle differenze.

Sebbene una società diversificata sia molto più vivace e ricca se la diversità è ben gestita, è ovvio che si possano verificare attriti, e parte del processo di gestione consiste nell'assicurare che tali attriti non degenerino in veri e propri conflitti. Anche in questo caso, la competenza interculturale di tutti i funzionari pubblici e dei servizi, così come il ricorso a mediatori culturali, può svolgere un ruolo utile per consentire il riconoscimento delle diverse prospettive attraverso il dialogo basato

sull'uguaglianza. Inoltre, funzionari competenti dal punto di vista interculturale e mediatori specializzati non solo saranno in grado di gestire efficacemente i conflitti, ma potranno creare le condizioni per il vantaggio della diversità, ovvero la capacità delle istituzioni, imprese e organizzazioni di trarre vantaggio dalle prospettive, competenze ed esperienze diversificate di cittadini e dipendenti eterogenei.

Le autorità pubbliche possono fare molto per promuovere la diversità in tutta la società, anche nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Le loro politiche di assunzione possono includere azioni positive per promuovere una forza lavoro più diversificata, assumendo da un bacino più ampio possibile e su un piano di parità. Gli appalti pubblici possono privilegiare quelle aziende che hanno sottoscritto Carte a sostegno della diversità o altri indicatori di impegno sociale. I sindacati possono essere sostenuti nei loro sforzi volti a combattere tutte le forme di intolleranza sul luogo di lavoro. Occorre prestare particolare attenzione a garantire che l'assunzione di migranti avvenga a parità di condizioni e non comporti una riduzione dei salari o della protezione sociale.

Favorire l'interazione significativa

Un'interazione significativa e positiva è un prerequisito per la costruzione di fiducia e legami tra persone con diversi background o identità, nonché per realizzare il vantaggio della diversità.

Le scienze sociali hanno da tempo stabilito che la segregazione mina la fiducia, la solidarietà e la coesione sociale. Promuovere la mescolanza sociale e culturale è quindi essenziale ma non sufficiente. Devono essere compiuti sforzi costanti ed efficaci per portare i diversi residenti ad avere un contatto significativo nel contesto di attività educative, culturali, sportive, imprenditoriali e di altro tipo, nonché scambi e dibattiti costruttivi su obiettivi comuni e sui principi di convivenza dignitosa e pacifica.

Il livello di fiducia interpersonale, solidarietà e coesione di una società inclusiva dipende dai contatti continui e significativi tra persone con diversi background e da una sfera pubblica condivisa e non segregata.⁶⁰ Ciò richiede che le autorità pubbliche applichino una "lente interculturale" al loro lavoro, riesaminando le loro politiche e i programmi per verificare se questi favoriscono la mescolanza interculturale, l'interazione e la fiducia.⁶¹ Soprattutto nei settori degli alloggi, della scuola, dell'occupazione, dell'imprenditoria, dei servizi

58. Come approvato dal Quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa del 2001 (*Quadro comune europeo di riferimento per le lingue: Apprendimento, insegnamento, valutazione (QCER)*).

59. Ad esempio, il programma ROMED del Consiglio d'Europa/UE ha avuto successo nella formazione di mediatori Rom con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro dei mediatori scolastici, sanitari, occupazionali e comunitari e di sostenere una migliore comunicazione e cooperazione tra i Rom e le istituzioni pubbliche (scuola, operatori sanitari, uffici di collocamento, autorità locali, ecc.) Si veda anche *Raccomandazione CM/REC (2012)9 agli Stati membri sulla mediazione come strumento efficace per promuovere il rispetto dei diritti umani e l'inclusione sociale dei Rom*.

60. Si veda: *Integrazione dei giovani rifugiati nell'UE* (FRA 2019), in particolare il capitolo sugli alloggi, che tratta delle buone pratiche locali che favoriscono l'inclusione sociale attraverso politiche abitative integrate.

61. Si veda: *La città interculturale passo dopo passo: una guida pratica per l'applicazione del modello urbano di integrazione interculturale*, Consiglio d'Europa (2021), pag. 39.

sociali e della pianificazione urbana, è fondamentale promuovere la mescolanza e l'interazione significativa negli spazi pubblici piuttosto che lasciare che la segregazione avvenga silenziosamente attraverso un approccio di tipo *laissez-faire*.

In particolare, tutti i bambini devono poter frequentare una buona scuola pubblica locale, dove imparare insieme a bambini con background e cultura diversi e dove possano essere istruiti da un corpo insegnante eterogeneo, anziché essere *de facto* divisi per etnia, lingua e/o classe.⁶² L'edilizia sociale deve essere di alta qualità, accessibile a tutti e integrata nei quartieri a reddito misto e a cultura mista, piuttosto che ghettizzata e relegata in quartieri degradati.

Tutte le aree, comprese quelle con residenti a basso reddito e vulnerabili, devono offrire servizi pubblici di alta qualità e opportunità di ricche esperienze comunitarie e culturali. Ciò significa inevitabilmente sostenere progetti interculturali in ambito sportivo e culturale, oltre che nell'innovazione sociale e nell'imprenditoria, che non solo possono far incontrare individui di origini eterogenee, ma anche costruire reti sociali e di riconoscimento reciproco.

Affrontare gli stereotipi, i rumours e i pregiudizi, sfidare i discorsi d'odio e promuovere il dialogo interculturale, ad esempio tra persone di comunità linguistiche o fedi diverse (così come tra persone non religiose), è un prerequisito per un'efficace strategia di integrazione.⁶³

Il processo di elaborazione delle politiche deve essere condotto in modo partecipativo e inclusivo, evitando idee stereotipate sulla diversità, sulla migrazione e sui gruppi minoritari. Ciò richiede un approccio individualizzato all'elaborazione delle politiche (come descritto in precedenza), ma anche politiche basate sui fatti che stimolino l'informazione e il dibattito pubblico continui e coltivino il pensiero critico, aiutando a dissipare la disinformazione e le false percezioni.

Ciò è particolarmente importante in materia di sistemi di applicazione della legge e di giustizia. Non c'è area più delicata, per quanto riguarda la possibilità che gli individui di origine migrante o minoritaria si sentano "a casa" nella società di cui fanno parte, del modo in cui sono trattati dai sistemi di giustizia penale e di applicazione della legge, in particolare dalla polizia. Gli indicatori critici sono, da un lato, la serietà con cui si affrontano i crimini d'odio e si sostengono le vittime e, dall'altro, la reattività dimostrata nei confronti degli emarginati e degli esclusi. In questo contesto è essenziale un'azione di polizia comunitaria che si fondi

62. Consultare: *PISA 2015: risultati in primo piano* OCSE (2018); *Integrazione degli studenti provenienti da contesti migratori nelle scuole in Europa: politiche e misure nazionali* rapporto Eurydice, Commissione europea/EACEA/Eurydice (2019).

63. In linea con la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del Consiglio d'Europa e il *Libro bianco sul dialogo interculturale*,

su una forte competenza interculturale.⁶⁴ Particolare attenzione deve essere rivolta alla denuncia e al perseguimento di atti discriminatori e/o violenti da parte degli agenti di polizia.

Anche l'informazione dei media è un settore molto delicato, in particolare quando singoli atti criminali sono stereotipati come comportamenti intrinseci delle comunità di migranti o minoritarie. La strategia interculturale deve anche coinvolgere le associazioni di giornalisti e le organizzazioni dei media, compresi i media comunitari, al fine di garantire che il modo in cui tali informazioni sono trattate sia il più obiettivo possibile, anche attraverso la diversificazione dello staff editoriale e garantendo l'inclusione della diversità in tutta la produzione e distribuzione dei contenuti.⁶⁵

Cittadinanza e partecipazione attiva

Una società inclusiva dipende da un senso di cittadinanza individuale, basato su un quadro chiaro di riferimento di diritti e responsabilità, e da un senso personale di appartenenza ad un'intera comunità, in modo che gli individui si sentano cittadini con valori condivisi. Questo senso potrebbe non essere condiviso da alcuni nuovi arrivati o da alcuni migranti di seconda o perfino di terza generazione. La nazionalità è una condizione per ottenere diritti di piena cittadinanza e un riconoscimento simbolico di appartenenza. Pertanto, è necessario facilitare l'accesso dei nuovi arrivati alla nazionalità, in linea con la Convenzione europea sulla nazionalità del Consiglio d'Europa del 1997⁶⁶. Anche il diritto di voto alle elezioni locali, in conformità con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale,⁶⁷ è un importante attivatore di cittadinanza.

Tuttavia, la diversa sensibilità e il diverso contesto degli Stati membri del Consiglio d'Europa rendono difficile concordare una definizione e una visione comune di legge di cittadinanza a livello nazionale, come dimostra il fatto che le suddette convenzioni sono state ratificate solo da un numero limitato di Paesi. Un modo per affrontare questa sfida è concentrarsi non sulla cittadinanza formale, ma sull'ampliamento

64. Si veda il "*Manuale di polizia comunitaria interculturale*" del Consiglio d'Europa (2019).

65. *Raccomandazione CM/Rec(2007)2* del Comitato dei Ministri sul pluralismo dei media e la diversificazione dei contenuti mediatici; *Dichiarazione del Comitato dei Ministri* sul ruolo dei media comunitari nella promozione della coesione sociale e del dialogo interculturale (2009). Il *Progetto Mediane* del Consiglio d'Europa ha sviluppato un utile strumento di auto-monitoraggio dell'inclusione della diversità nei media.

66. Si veda: <https://rm.coe.int/168007f2c8> per il testo della Convenzione, e *Elenco completo (coe.int)* per l'elenco delle firme e delle ratifiche.

67. Si veda: <https://rm.coe.int/168007bd26> per il testo della Convenzione, e *Elenco completo (coe.int)* per l'elenco delle firme e delle ratifiche.

dei diritti di partecipazione che tradizionalmente ne derivano, a partire dal diritto di partecipazione alla vita politica e sociale per i residenti stranieri così come per chi possiede la nazionalità.

È anche vero che i diritti di voto e nazionalità da soli non garantiscono la partecipazione dei migranti alla vita politica e sociale. Non tutti i migranti hanno la stessa opportunità o lo stesso desiderio di ottenere la nazionalità del proprio Paese di residenza. Pertanto, gli Stati devono esplorare e sperimentare forme alternative di partecipazione che permettano ai residenti stranieri e, più in generale, ai non cittadini, di essere coinvolti almeno nella definizione delle politiche locali che influenzano la vita della comunità in cui vivono. Tali alternative possono assumere la forma di forum deliberativi, tavole rotonde permanenti per la co-creazione, la co-attuazione e la co-valutazione delle politiche locali, il bilancio partecipativo e lo sviluppo di politiche partecipative.

L'appartenenza ad una comunità locale implica l'esistenza di un legame stabile tra l'individuo e la comunità. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale definisce il cittadino come "qualsiasi persona (compresa, eventualmente, il residente straniero) appartenente a una comunità locale".⁶⁸ Il testo auspica inoltre l'adozione di ulteriori misure per "coinvolgere più direttamente i cittadini nella gestione degli affari locali, salvaguardando al contempo l'efficacia e l'efficienza di tale gestione". Queste riflessioni devono essere prese in considerazione nella preparazione, pianificazione, attuazione e valutazione di qualsiasi strategia d'integrazione interculturale, per garantirne un'ampia diffusione.

Come funziona l'approccio interculturale

Il paradigma interculturale ha una particolare "logica di intervento".⁶⁹ Trascende (pur assorbendone gli elementi migliori) i paradigmi precedenti e contrapposti per la gestione della diversità culturale, quelli dell'assimilazionismo e del multiculturalismo. Il primo ignorava ufficialmente la diversità delle società globalizzate e individualizzate (anche se ciò potrebbe significare imparzialità), mentre il secondo poteva inconsapevolmente favorire "società parallele" (pur cercando di valorizzare realmente la diversità). Nessuno dei due è stato in grado di affrontare con successo le tensioni emergenti del nuovo millennio, dilaganti nella violenza xenofoba e fondamentalista. Da qui la decisione degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nel 2005, di cercare linee guida sulle politiche e sulle

buone pratiche, confluite nel Libro bianco sul dialogo interculturale del 2008.⁷⁰

La validità del paradigma interculturale è stata testata con successo attraverso il programma delle Città Interculturali, come concordato dal Comitato dei Ministri nella raccomandazione del 2015. Si basa sulla ridefinizione del rapporto tra il sé e l'altro in una società riconosciuta come diversificata, ma con una diversità intesa in termini di unicità individuale e non di stereotipi di gruppo. Tale rapporto deve essere fondato sulla pari dignità umana e deve essere tale da favorire un dialogo positivo - da qui i principi sopra delineati.

Come in tutti i settori delle politiche, è essenziale l'interconnessione tra gli elementi di una buona elaborazione delle politiche, in modo che la politica parta dalla definizione del problema, stabilisca risultati chiari e desiderati e persegua una logica di intervento esplicita per realizzarli, consentendo così di monitorare e valutare i programmi e i progetti conseguenti con una metodologia mista.⁷¹ Questo aspetto viene sviluppato nel quadro di riferimento esposto di seguito.

Realizzare il progetto: la governance a più livelli

La governance a più livelli deve essere applicata per tutta la durata della strategia d'integrazione interculturale, dall'analisi dei bisogni alla concezione, attuazione e valutazione della strategia. Dato che molte competenze e responsabilità sono condivise tra i vari livelli di governance nei diversi Paesi, la governance a più livelli è necessaria per ottenere una maggiore collaborazione tra le diverse amministrazioni, una migliore attuazione delle politiche pubbliche e una maggiore coesione. Nessun singolo livello può affrontare da solo le sfide attuali e - nel pieno rispetto delle rispettive competenze di ciascun livello - il coordinamento delle azioni dei governi nazionali e delle autorità regionali e locali è fondamentale per progettare soluzioni politiche che riflettano le esigenze della cittadinanza.

La promozione di un approccio a più livelli e a più attori è volta a migliorare i risultati delle politiche pubbliche, facilitando l'innovazione, la partecipazione e il senso di appartenenza. La governance a più livelli deve mirare a garantire la coerenza delle politiche, la condivisione delle conoscenze e delle risorse, lo scambio di buone pratiche e l'apprendimento reciproco.

Superando i modelli tradizionali dall'alto verso il basso (centralista) o dal basso verso l'alto (localista), la governance a più livelli mira a promuovere l'interazione e il coordinamento tra i vari livelli di governo,

68. Si veda: [Raccomandazione CM/Rec\(2018\)4](#).

69. Si veda: Sanderson I. (2000), "Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion", in Percy-Smith J. (a cura di), *From exclusion to inclusion: policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

70. Si veda: www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf.

71. Sanderson 2000, op. cit.

coinvolgendoli in un coordinamento generale delle politiche. Collaborando insieme, le autorità pubbliche possono unire le loro competenze traendo vantaggio dal processo di pianificazione delle politiche pubbliche, dalla loro attuazione e dalla valutazione dei risultati. La governance a più livelli si può spostare dal potere definito da una suddivisione delle competenze (cioè costituzioni, statuti) al potere basato su risorse, capacità e strategie.

Nei Paesi decentralizzati, le autorità regionali possono fare da tramite con le autorità nazionali e fornire supporto tecnico e/o finanziario alle autorità locali, mentre queste ultime possono fare da tramite con le comunità locali e fornire conoscenze a livello locale atte a determinare l'implementazione delle strategie di integrazione interculturale e dei loro strumenti. Nei Paesi non decentralizzati, le autorità nazionali e locali, così come le associazioni/rappresentanze nazionali dei governi locali, devono anche migliorare i loro legami/collegamenti positivi per rafforzare le politiche pubbliche.

Un approccio a più livelli può:

- ▶ aiutare ad identificare allineare le esigenze e gli obiettivi strategici di tutti i livelli di governance in relazione all'integrazione interculturale;
- ▶ garantire la coerenza tra i piani nazionali, regionali e locali sull'integrazione interculturale;
- ▶ assicurare la complementarità delle azioni e la comunione di risorse, capacità e competenze attraverso diversi strumenti o azioni per far sì che le risorse limitate arrivino più lontano, sfruttando le economie di scala;
- ▶ creare maggiore efficienza nell'uso delle risorse;
- ▶ stimolare la condivisione di competenze, abilità, conoscenze e know-how per raggiungere meglio gli obiettivi comuni;
- ▶ migliorare la comunicazione degli obiettivi, evitando confusione e garantendo una comunicazione coerente con il vasto pubblico;
- ▶ agevolare sistemi di monitoraggio e rendicontazione più omogenei, per garantire che i piani siano monitorati in modo più coerente ai vari livelli; e
- ▶ promuovere la partecipazione regolare degli attori sociali e della società civile in tutte le fasi di sviluppo e attuazione della strategia.

La governance a più livelli necessita, per avere successo, di una serie di elementi anche se configurati in modo diverso in ogni Paese:

- ▶ dialogo politico: occorre sviluppare strumenti strutturali o ad hoc per facilitare il dialogo politico e l'impegno tra i diversi livelli dell'amministrazione. Questi devono trascendere i sistemi consolidati di accesso da parte delle regioni e

delle città più importanti al livello nazionale, attraverso assemblee parlamentari, reti locali o incontri informali. I governi regionali devono promuovere meccanismi simili nei loro territori per facilitare il collegamento con le autorità locali;

- ▶ coordinamento delle politiche: occorre sviluppare strumenti permanenti per facilitare la coesione/coerenza, la collaborazione e la cooperazione nello sviluppo di strategie interculturali. Questi strumenti devono anche essere concepiti per garantire che l'approccio interculturale (che assicura l'uguaglianza, valorizza la diversità, promuove l'interazione positiva e la cittadinanza attiva) sia una questione trasversale a tutte le politiche pubbliche;
- ▶ partecipazione sociale: spazi nei quali gli organismi sociali e la società civile possono incontrarsi per discutere e identificare le sfide e le esigenze da promuovere.

Pur riconoscendo le specificità nazionali, è possibile individuare le caratteristiche chiave di un approccio ideale alla governance a più livelli dell'integrazione interculturale. La strategia nazionale deve essere elaborata in modo deliberativo e partecipativo, con un impegno ampio e profondo come quello profuso dalle commissioni legislative in Svezia.⁷²

Lo sviluppo e l'attuazione di strategie d'integrazione interculturale devono rappresentare un'impresa reciproca tra tutti i livelli di governo e prevedere una partecipazione pubblica autentica e significativa. Idealmente, ciò deve essere facilitato da un "hub", preferibilmente un organismo indipendente ed esperto con una certa capacità di ricerca e un forte mandato di coordinamento. Tale hub coordina gli input dei diversi ministeri, delle autorità regionali e locali e delle piattaforme partecipative, al fine di elaborare una strategia basata su dati concreti e supportata da tutto il panorama politico, e quindi sostenibile nel tempo. L'Alto commissariato per le Migrazioni (ACM) in Portogallo è un buon esempio di questo tipo di hub. Gli organismi di parità e altre istituzioni politiche simili possono svolgere un ruolo importante nella governance a più livelli come fonti esperte di orientamento per le pratiche istituzionali che promuovono l'uguaglianza e prevengono la discriminazione.

L'hub effettua una valutazione dei bisogni e analizza come gli obiettivi condivisi possano essere perseguiti in modo innovativo. I dati devono provenire da una fonte indipendente, essere oggettivamente affidabili e disponibili a tutti i livelli. Un approccio a livello base aiuta a identificare ciò che funziona e a trasmettere queste informazioni allo Stato.

⁷² Si veda: www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation--how-laws-are-made/.

L'hub offre inoltre alle autorità regionali e locali l'opportunità di partecipare al processo decisionale della strategia: non solo fornire un feedback al livello centrale, ma il loro know-how e la loro esperienza sono riconosciuti, potendo così contribuire al processo decisionale. L'hub può fornire una strategia per il quadro nazionale di riferimento che possa ispirare quelle regionali e locali. Sono tutte complementari, quindi si sostengono a vicenda, e perseguono gli stessi obiettivi finali. I finanziamenti provengono principalmente dal livello statale, con contributi da parte dei livelli regionali e locali per le questioni di loro più diretta competenza.

Un hub di questo tipo cambia la dinamica che vede le città come destinatarie di istruzioni provenienti dal livello statale e fa progredire l'elaborazione delle politiche da un approccio che procede dall'alto verso il basso ad un metodo di lavoro più orizzontale.

L'ampia partecipazione pubblica può essere garantita da una piattaforma consultiva che coinvolge le organizzazioni della società civile e le agenzie pubbliche, con incontri formali e regolari, anche in termini di sviluppo delle strategie, come il Comitato Consultivo Multiculturale Finlandese.

I livelli locali (e regionali) non devono perseguire strategie derivate da quelle nazionali, ma arricchirle con una maggiore specificità e conoscenza "sul campo".

Anche le reti orizzontali - a seconda dell'autonomia delle autorità locali - sono preziose tra i comuni, in particolare per la condivisione delle buone pratiche. È inoltre necessario coinvolgere i rappresentanti dei migranti e rifugiati come agenti attivi a tutti i livelli, anche attraverso organismi congiunti a livello comunale per co-produrre le strategie interculturali nazionali, regionali e locali.

I dati concreti necessari devono provenire da un organismo indipendente, essere oggettivamente affidabili e disponibili a tutti i livelli, e non sequestrati dai governi nazionali o manipolati politicamente. Il loro monitoraggio e la valutazione possono essere effettuati dall'hub di coordinamento, la cui segreteria può fare riferimento ad esperti esterni. I finanziamenti a tutti i livelli devono includere fondi non vincolati per progetti pilota, che possono stimolare l'innovazione nelle future iterazioni strategiche, anche attraverso micro-progetti sul campo utili alla macro-politica, tramite il ruolo dei comuni nella co-progettazione della strategia nazionale.

Infine, si deve incoraggiare la possibilità di distacchi di personale a breve termine tra tutti i livelli di governance. Ciò garantisce una mobilità a breve termine tra i livelli, consentendo ai funzionari pubblici di comprendere meglio i rispettivi contesti e limitazioni/vincoli, nonché di condividere conoscenze e buone pratiche.



Sezione III

Schema delle politiche di integrazione interculturale

Lo schema seguente contiene un elenco di misure intraprese da alcuni stati, regioni e città, che le autorità possono considerare quale esempio all'atto della pianificazione e attuazione delle loro strategie di integrazione interculturale e piani d'azione.

Garanzia di uguaglianza/parità	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La legislazione e le politiche devono essere riviste e, se necessario, modificate per garantire l'accesso senza discriminazioni all'istruzione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, all'occupazione, all'imprenditorialità e al volontariato per tutti coloro che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato. ▶ La legislazione e gli altri documenti normativi nuovi e preesistenti devono essere valutati in base alla loro capacità di prendere in considerazione la diversità e al loro impatto sull'uguaglianza e la non discriminazione. Ciò deve includere l'impatto globale di legislazioni o politiche successive o simili. ▶ Le norme sul ricongiungimento familiare devono garantire il diritto umano alla vita familiare e cercare di eliminare gli ostacoli ingiustificati al godimento di questo diritto. ▶ I principali servizi pubblici devono basarsi sul principio dell'universalità dei mezzi forniti e garantire che tutti i residenti, compresi quelli senza un valido permesso di soggiorno, possano accedere almeno all'alloggio, alla sanità e all'istruzione; il principio dell'alloggio minimo deve essere considerato come una condizione per l'inclusione de facto. ▶ I nuovi arrivati legalmente devono poter accedere rapidamente al mercato del lavoro e avere accesso immediato, preferibilmente gratuito, ai corsi di lingua. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gli organismi e le istituzioni per l'uguaglianza/parità devono essere rafforzati quando necessario e avere mandati forti e indipendenti, nonché risorse adeguate per promuovere la diversità e la parità, monitorare e combattere la discriminazione in tutti gli ambiti, tra cui la nazionalità, la diversità visibile, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, la religione e la lingua. Devono essere in grado di proporre misure politiche per affrontare la discriminazione sistemica diretta e indiretta e, per quanto possibile, rafforzare la loro presenza sul campo attraverso la creazione di uffici locali. ▶ I professionisti della pubblica amministrazione e dei servizi, compresi i professionisti giudiziari, delle forze dell'ordine, legali e pararegali, devono essere formati per riconoscere la discriminazione e i crimini d'odio, anche per motivi etnici, razziali o religiosi, in particolare attraverso l'incontro diretto con le vittime, al fine di comprendere l'impatto e le conseguenze per il benessere individuale e collettivo. ▶ Occorre garantire a tutti i residenti l'accesso efficace ad un'istruzione di qualità. Le scuole in aree culturalmente eterogenee e socialmente svantaggiate devono essere dotate di risorse per raggiungere l'eccellenza e operare come agenti di inclusione, dando sostegno ai professionisti dell'istruzione per sviluppare il pensiero critico, promuovere valori comuni e adottare strategie efficaci contro il razzismo, l'esclusione e i discorsi d'odio. La scuola deve dare la massima possibilità ai bambini migranti di continuare a studiare la loro lingua d'origine. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Parallelamente alla predisposizione di politiche inclusive, è necessario sviluppare adeguate strategie di comunicazione. Esse devono mirare a sottolineare i vantaggi della diversità per la società nel suo complesso; devono inoltre affidarsi ad elementi moltiplicatori e a reti di cittadini per promuovere l'apertura e la comprensione delle politiche interculturali. ▶ I messaggi delle autorità pubbliche devono esplicitare il valore delle società pluralistiche dove dignità, inclusione e giustizia sociale sono fondamentali mentre razzismo, incitamento all'odio e discriminazione sono inaccettabili. ▶ I leader politici devono condannare pubblicamente i discorsi d'odio politico dopo ogni incidente; devono essere istituiti meccanismi efficaci di regolamentazione e co- o auto-regolamentazione per i media, i partiti politici, i consigli, le giunte comunali e altri attori chiave. ▶ I leader politici devono trovare opportunità di leadership per persone provenienti da comunità eterogenee, a dimostrazione dell'inclusività e promuovere la comprensione tra le comunità. ▶ Occorre promuovere un dibattito pubblico continuo e informato sui valori fondamentali dell'uguaglianza/parità e della non discriminazione, la migrazione, l'integrazione e la diversità e le relative politiche pubbliche, in particolare a livello locale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Occorre incoraggiare l'innovazione e i partenariati di più stakeholder per raggiungere gli obiettivi di uguaglianza, anche con il settore privato, per quanto riguarda l'accesso equo all'istruzione, all'occupazione, agli alloggi, alla salute, al settore culturale e ai media, al fine di contrastare e denunciare efficacemente i rumours e i discorsi d'odio. Occorre mettere in atto processi partecipativi che consentano una partecipazione proattiva. 	

Garanzia di uguaglianza/parità	Legislation and policy	Institutional practices and systems	Culture, communication and public discourse	Civil society engagement
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Devono essere messe in atto strategie globali per combattere i discorsi d'odio e i crimini d'odio, anche attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, l'istruzione, l'alfabetizzazione informatica, l'autoregolamentazione e la co-regolamentazione, con i media e gli intermediari Internet, provvedimenti amministrativi e - nel caso di discorsi d'odio illegali - indagini e procedimenti penali. ▶ Deve essere introdotta una programmazione e un audit obbligatori in materia di parità e diversità per le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private che ricevono finanziamenti pubblici tramite sussidi o appalti. ▶ Una prospettiva intersezionale deve essere inclusa nelle politiche, nei programmi e nelle iniziative istituzionali per affrontare i bisogni e le sfide specifiche delle persone con svantaggi multipli. ▶ Le politiche, i progetti e altre azioni devono essere sottoposti a un'adeguata analisi dell'impatto di genere. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Per creare uno spazio/ambiente interulturale sicuro nelle scuole, si deve offrire una formazione ad insegnanti e studenti di educazione interculturale e di consapevolezza anti-rumours. ▶ Occorre garantire l'uguaglianza di occupazione e opportunità di carriera attraverso, tra l'altro, la formazione sulle competenze interculturali per il personale e i dirigenti delle risorse umane, la creazione di denominazioni per la diversità, premi/riconoscimenti, ecc. ▶ I datori di lavoro del settore pubblico e privato devono essere aiutati a sviluppare luoghi di lavoro interculturali che vengano attivamente la discriminazione e incorragino i vantaggi della diversità. ▶ La formazione in materia di (anti)discriminazione, (anti)discorsi d'odio e crimini d'odio deve includere le forme indirette e i pregiudizi inconsci, ad esempio quelli derivanti da pregiudizi e stereotipi esistenti o da processi decisionali automatici basati sull'intelligenza artificiale, e affrontarli in modo da prevenirli, condannare gli autori e ricusare il pregiudizio subito dalle vittime. ▶ È necessario effettuare il monitoraggio e la ricusazione dei discorsi d'odio online e politici che possono avere un forte impatto negativo sulla coesione della comunità. ▶ Le amministrazioni pubbliche devono avere gli strumenti per identificare i fattori di vulnerabilità specifici delle donne migranti e rifugiate e offrire loro sostegno e protezione secondo le necessità. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ È necessario condurre ricerche sui benefici economici della migrazione e fare riferimenti al contributo economico dei migranti all'economia nazionale e locale nei discorsi pubblici. 	

Valorizzazione delle diversità	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deve essere introdotto un quadro giuridico di riferimento che imponga alle autorità pubbliche a tutti i livelli di integrare la diversità nella definizione delle politiche, al fine di garantire che si tenga conto delle esigenze diversificate e che si includano prospettive eterogenee volte ad aumentare la qualità e l'efficacia delle politiche. ▶ L'assistenza all'integrazione deve basarsi su una valutazione approfondita delle qualifiche, esperienze, bisogni e aspirazioni degli individui, ed essere personalizzata per fornire un percorso efficace verso l'autosufficienza economica, la crescita personale e la cittadinanza attiva. Tale assistenza deve essere garantita dai servizi tradizionali, non da quelli riservati ai nuovi arrivati/migranti. ▶ Le autorità pubbliche devono raccogliere e basarsi su statistiche e ricerche di alta qualità relativamente agli atteggiamenti e ai comportamenti nei confronti della migrazione e della diversità, per elaborare politiche specifiche basate su dati concreti e su esigenze reali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La diversità deve diventare un criterio per il sostegno finanziario pubblico alle imprese oltre una certa dimensione; le imprese devono essere attivamente incoraggiate a diversificare la loro forza lavoro attraverso programmi di corrispondenza delle competenze; formazione sulla diversità per i professionisti delle risorse umane, formazione interculturale per i dirigenti, audit sulla diversità e altre azioni. ▶ Le autorità pubbliche possono prendere in considerazione l'istituzione di osservatori o altri organismi indipendenti per monitorare i progressi verso la convivenza in società diversificate. ▶ Le istituzioni pubbliche in tutti gli ambiti e i servizi devono fissare obiettivi annuali di occupazione per la diversificazione del loro personale a tutti i livelli, facendo da apripista alle opportunità di lavoro per i migranti. Ciò è possibile prevedendo obiettivi o programmi di tirocinio specifici per i migranti/le minoranze. ▶ Le autorità pubbliche devono garantire che tutto il personale sia formato per le competenze interculturali di base, in modo da poter rispondere adeguatamente alle esigenze di utenti diversificati e fare innovazione ascoltando punti di vista ed esperienze eterogenee. ▶ I nuovi arrivati devono essere sostenuti nell'ingresso al mercato del lavoro, ad esempio creando, a livello nazionale, hub di innovazione incentrati sulla diversità che mettano in contatto residenti locali e migranti per lanciare progetti innovativi di lavoro (a scopo di lucro o come imprese sociali). Devono essere elaborati programmi che consentano ai migranti di 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le autorità locali devono essere incoraggiate ad adottare strumenti (ad esempio le carte) per promuovere i valori democratici nelle società diversificate, riconoscendo la pari dignità di tutte le culture e alimentando l'uguaglianza, la solidarietà e i valori condivisi tra tutti i residenti. ▶ Attraverso i cambiamenti nella gestione e formazione, i decisori devono applicare una lente interculturale alle nuove politiche e incoraggiare l'emergere di una burocrazia creativa e flessibile, in grado di trovare soluzioni efficaci alle sfide sfruttando il potenziale innovativo offerta da una popolazione diversificata. ▶ Investire nella competenza interculturale (diversità) di funzionari pubblici, educatori e professionisti dei servizi, nonché di coloro che operano nei sistemi giudiziari e di applicazione della legge deve essere una parte integrante della strategia di integrazione. ▶ La mediazione interculturale deve trovare spazio nelle scuole, nei quartieri, nella fornitura di servizi e nelle imprese, attraverso l'impiego di mediatori qualificati o la formazione di personale alle competenze di mediazione. ▶ Le istituzioni pubbliche devono sfruttare le competenze linguistiche e culturali della popolazione nell'istruzione, sul posto di lavoro, nella vita culturale e nel processo decisionale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I sindacati e le organizzazioni educative, culturali, professionali e imprenditoriali devono essere sostenuti per raggiungere i residenti di origine migrante e diversificare i propri membri e la propria leadership, nonché per sviluppare approcci sensibili alla diversità nel soddisfare le esigenze di tutti i membri. ▶ Occorre prendere in considerazione approcci innovativi al riconoscimento delle qualifiche dei migranti, come il Passaporto delle Qualifiche per i Rifugiati del Consiglio d'Europa. I servizi per l'impiego devono valutare le competenze e l'esperienza dei migranti e dei richiedenti asilo e abbinare tali competenze con le richieste dei datori di lavoro locali.

Valorizzazione delle diversità	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
		<p>rilevare le imprese che necessitano di un cambio generazionale, soprattutto nelle piccole città e nelle aree rurali.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Il concetto di diversità come valore comune deve essere integrato nei principi fondamentali dei sistemi di istruzione e in tutte le materie curriculari pertinenti. Deve essere adottata la prospettiva multipla nei programmi di storia. Programmi di studio specifici devono sviluppare o integrare l'educazione interculturale come approccio trasversale.⁷³ ▶ Occorre perseguire l'istruzione inclusiva e la lotta alla segregazione educativa⁷⁴. La diversità di studenti e insegnanti in base al background culturale e sociale deve essere una priorità, in quanto fattore chiave dell'istruzione inclusiva. ▶ L'iscrizione precoce dei bambini con background migratorio alla scuola dell'infanzia, la mappatura del loro livello linguistico in età precoce, il sostegno mirato per l'acquisizione di competenze linguistiche e di altre abilità nella scuola dell'infanzia e il supporto adeguato ai bambini durante l'istruzione primaria e secondaria per ridurre i divari di performance e i tassi di abbandono scolastico dei bambini con background migratorio sono tutti strumenti che devono essere incoraggiati per garantire pari opportunità di vita e inclusione. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ove possibile, le autorità pubbliche devono collaborare con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e condurre, se necessario, un'analisi dei bisogni nei settori con elevata carenza di forza lavoro, sviluppando programmi di apprendistato adeguati accessibili anche ai migranti, compresi i richiedenti asilo. ▶ L'impegno dei media nei confronti della diversità deve essere stimolato, ad esempio attraverso la formazione di funzionari pubblici che si occupino di questioni legate alla diversità, incentivi per l'assunzione di personale appartenente alle minoranze da parte dei media e sostegno ai media appartenenti alle minoranze. 	

73. Nella Repubblica Ceca, il Programma educativo quadro include, tra le materie trasversali, l'educazione multiculturale per familiarizzare gli alunni con le culture, tradizioni e valori diversificate delle altre nazionalità che vivono nel Paese. In Irlanda, gli studenti delle scuole secondarie devono frequentare il corso di Educazione civica, sociale e politica (CSPE), un corso Junior Certificate sulla cittadinanza attiva basato sui diritti umani e sulle responsabilità sociali. In questo corso gli studenti affrontano temi come l'uguaglianza di genere, il razzismo e la xenofobia, l'interculturalità, le minoranze e le situazioni di conflitto. Fonte: Agenzia per i diritti fondamentali (2017). *Insieme nell'UE: promuovere la partecipazione dei migranti e dei loro discendenti*, p. 43.

74. In Danimarca, ad esempio, esistono progetti per distribuire gli alunni immigrati tra i quartieri attraverso la gestione dei servizi di autobus; in Italia, una circolare ministeriale entrata in vigore nel 2010-11 impone la ridistribuzione degli alunni privi di cittadinanza italiana tra le scuole e le classi istituite all'interno di ciascuna scuola, in modo da non superare il limite del 30% di alunni stranieri in ogni classe. Fonte: *Ibid.*, p. 40.

Valorizzazione delle diversità	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ I sistemi educativi devono promuovere la cultura democratica e l'educazione alla cittadinanza attiva nonché prendere in considerazione l'implementazione di strategie partecipative per garantire la partecipazione al processo decisionale da parte di studenti appartenenti alle minoranze. Inoltre, le scuole devono sostenere i migranti, i rifugiati e gli altri membri della comunità educativa nello sviluppo di efficaci abilità di partecipazione. ▶ Occorre sostenere la realizzazione delle potenzialità di migranti e rifugiati attraverso l'imprenditorialità e l'accesso all'istruzione terziaria. ▶ Il plurilinguismo nell'istruzione e nella sfera pubblica deve essere fortemente promosso; la facilitazione dell'apprendimento delle lingue d'origine (lingue madri) deve essere considerata come fattore abilitante del rendimento scolastico e con lo scopo di salvaguardare la diversità all'interno della società. ▶ Gli ostacoli incontrati da molte donne migranti nell'accesso all'apprendimento della lingua e alla formazione professionale devono essere riconosciuti e attuate misure a garanzia di un reale accesso paritario all'apprendimento e alle opportunità professionali. 		

	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
<p>Favorire l'interazione significativa</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Gli investimenti nei quartieri segregati e a basso reddito devono avere la priorità in termini di infrastrutture e connettività con l'area urbana più vasta, nonché di competenze e abilità delle persone, offrendo formazione, servizi, istruzione, opportunità di apprendimento delle lingue e attività culturali di alta qualità che contribuiscano ad attrarre cittadini da altri quartieri, evitando al contempo gli effetti negativi della gentrificazione sulla coesione della comunità. ▶ Lo sviluppo e l'applicazione di un approccio di patrocinio comunitario all'accoglienza e all'inclusione di migranti e rifugiati va favorito con l'adozione di una legislazione in materia e con la condivisione delle conoscenze e il rafforzamento delle abilità delle comunità patrocinanti. ▶ Occorre fornire sostegno (expertise, risorse finanziarie) ai gruppi comunitari che accolgono i rifugiati sulla base del modello di patrocinio comunitario. ▶ La pianificazione del territorio, soprattutto nei contesti urbani, deve favorire opportunità positive di interazione e spazi sicuri per il dialogo, piuttosto che incoraggiare stili di vita separati e privatizzati. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tutte le nuove politiche devono essere sottoposte ad audit per quanto riguarda il loro impatto sulla segregazione, la gentrificazione⁷⁵ e l'inclusione sociale, e garantire che siano inclusive, aperte sia ai migranti che agli autoctoni, e che non presentino ostacoli all'accesso e all'uso interculturale. ▶ Occorre incoraggiare la ricerca sulle barriere spaziali all'interazione interculturale nei luoghi pubblici. ▶ Le scuole e la comunità educativa devono essere sostenute nello sviluppo di strategie e competenze per una cittadinanza inclusiva. ▶ La comunità educativa deve continuare a sottoporre a revisione, insieme ai gruppi minoritari, la rappresentazione dei diversi gruppi nei libri di testo per eliminare eventuali passaggi che potrebbero favorire il pregiudizio e promuovere ulteriormente l'uso di diverse prospettive nell'insegnamento della storia. L'educazione alla storia ha un ruolo fondamentale nell'affrontare le attuali sfide politiche, culturali e sociali dell'Europa, in particolare quelle poste dalla natura sempre più diversificata delle società e dall'integrazione di migranti e rifugiati in Europa. Ove previsto, l'insegnamento della storia deve includere anche il ruolo svolto in passato dalle autorità statali nello sviluppo di pratiche discriminatorie o violente nelle ex colonie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I discorsi pubblici devono favorire un'identità collettiva pluralistica e promuovere la diversità. ▶ La consapevolezza pubblica della storia e dell'impatto della migrazione deve essere promossa attraverso un'educazione non formale, attività culturali e sociali, biblioteche, musei, teatri, festival, ecc. che incoraggino un'interazione significativa tra persone di diverso background culturale. ▶ Occorre finanziare programmi di contatto interculturale e iniziative locali che favoriscano l'interazione positiva tra individui di diverso background etnico e culturale. ▶ Occorre creare task force e gruppi trans-culturali tra i datori di lavoro per promuovere la comprensione del potenziale economico di una forza lavoro multilingue, così come le competenze nell'asunzione e gestione di talenti diversi. ▶ E' anche importante sostenere gli eventi pubblici/culturali e i programmi scolastici che facciano uso di una varietà di lingue in forma scritta e parlata, così come attività che consentano alla popolazione di familiarizzare con le basi delle plurilingue presenti nel Paese. ▶ I dibattiti pubblici, le conversazioni, le consultazioni, ecc. devono tenersi con regolarità negli spazi in cui si mescolano persone di origini e background eterogenei, come biblioteche, musei, centri di quartiere, ecc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Social partners should be motivated to support the earliest integration of refugees into the labour market – facilitated by minimising the waiting period after claiming asylum – including recognising the leap this may involve for some refugee women. ▶ Civil society groups should be supported to implement anti-rumours strategies across the country. 	

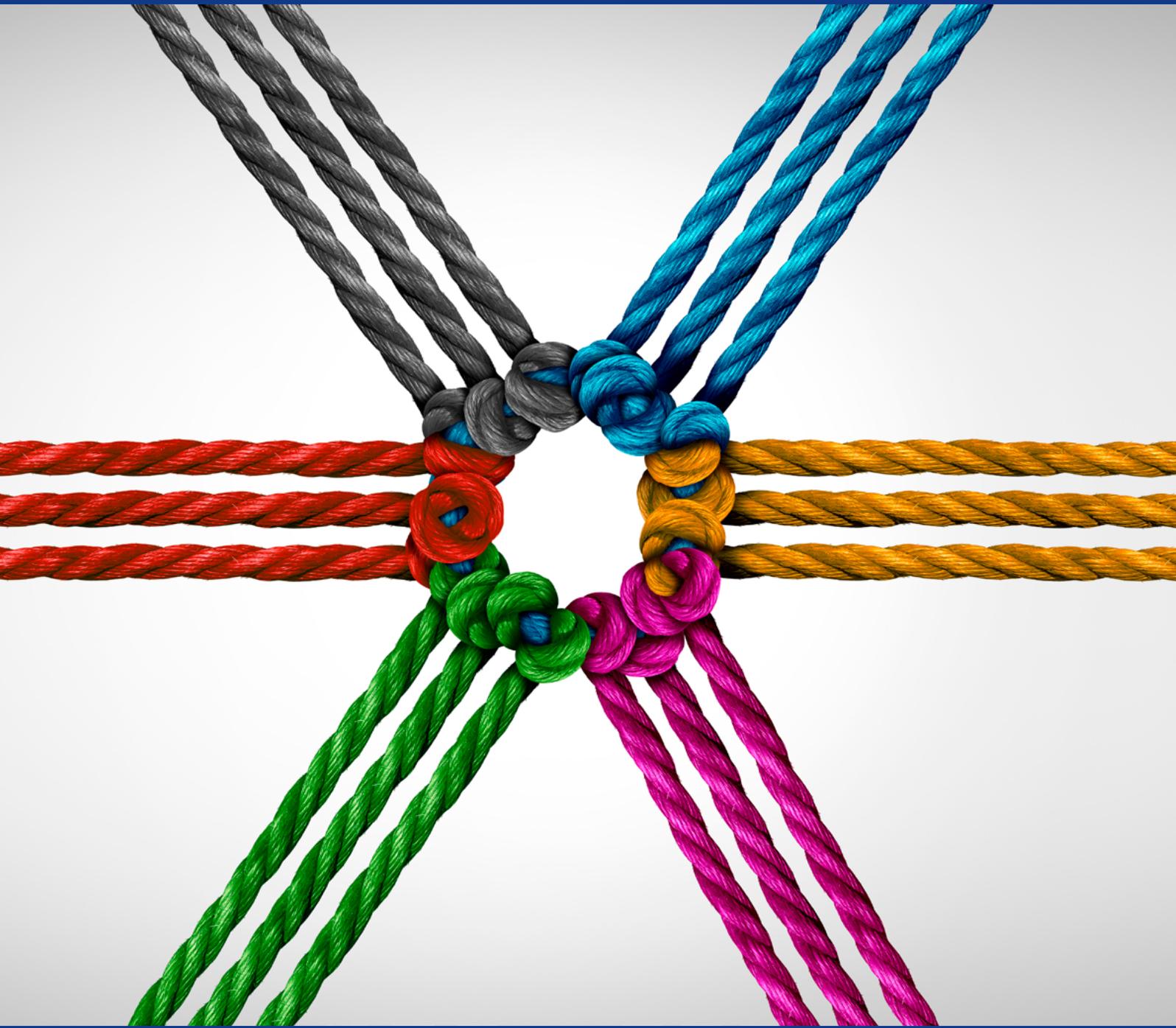
75. Si veda: Città interculturali Studio politico e sulla gentrificazione.

	Legislazione e politiche	Sistemi e pratiche istituzionali	Cultura, comunicazione e discorsi pubblici	Impegno della società civile
<p>Favorire l'interazione significativa</p>	<p>Le autorità competenti devono monitorare da vicino nelle scuole la segregazione degli alunni appartenenti a minoranze e assistere, se necessario, le autorità locali nella ricerca di soluzioni attuabili.</p> <p>Devono essere messe in atto strategie interculturali comunitarie di polizia⁷⁶ che favoriscano approcci preventivi, partecipativi e che coinvolgano l'intera comunità in materia di sicurezza urbana.</p>	<p>Le autorità competenti devono monitorare da vicino nelle scuole la segregazione degli alunni appartenenti a minoranze e assistere, se necessario, le autorità locali nella ricerca di soluzioni attuabili.</p> <p>Devono essere messe in atto strategie interculturali comunitarie di polizia⁷⁶ che favoriscano approcci preventivi, partecipativi e che coinvolgano l'intera comunità in materia di sicurezza urbana.</p>	<p>Devono essere adottate strategie partecipative di demolizione dei miti e lotta ai pregiudizi, quali le strategie anti-rumour.⁷⁷</p> <p>Occorre promuovere una leadership politica responsabile, mezzi di comunicazione costruttivi e un dibattito pubblico ampio sui temi della diversità, basato su informazioni obiettive e sulla prospettiva multipla.</p>	<p>Devono essere adottate strategie partecipative di demolizione dei miti e lotta ai pregiudizi, quali le strategie anti-rumour.⁷⁷</p> <p>Occorre promuovere una leadership politica responsabile, mezzi di comunicazione costruttivi e un dibattito pubblico ampio sui temi della diversità, basato su informazioni obiettive e sulla prospettiva multipla.</p>
<p>Cittadinanza e partecipazione attiva</p>	<p>Ove possibile, la legislazione deve essere sottoposta a revisione per garantire che i residenti stranieri possano votare alle elezioni locali dopo un certo numero di anni di residenza (ad esempio un massimo di cinque anni).</p> <p>Ove previsto, la legislazione deve essere sottoposta a revisione per consentire un'acquisizione rapida, agevole e accessibile della cittadinanza del Paese ospitante.</p> <p>Occorre migliorare la governance della diversità stabilendo degli standard per la rappresentanza dei migranti e delle minoranze nei consigli di amministrazione di organismi quali sindacati, consigli scolastici, consigli di quartiere, consigli di impresa, ecc.</p>	<p>Ove possibile, occorre offrire corsi di preparazione ai test di cittadinanza per i migranti adulti. L'offerta di corsi di lingua per i migranti adulti è fondamentale anche per un'integrazione riuscita nel mercato del lavoro e, in una prospettiva più a lungo termine, per il superamento dei test per l'ottenimento dei permessi di soggiorno a lungo termine o di cittadinanza, dato che questi includono quasi sempre un requisito di conoscenza della lingua o delle lingue del Paese ospitante.</p> <p>Devono essere istituiti organismi o piattaforme partecipative per co-progettare, co-implementare e co-monitorare l'attuazione delle strategie d'integrazione, coinvolgendo una serie di stakeholder provenienti dalle autorità locali e regionali, dalla società civile (comprese le organizzazioni di migranti/rifugiati), dal mondo accademico e dalle parti sociali.</p>	<p>È necessario organizzare incontri e scambi regolari con i consigli comunitari/istituzioni che appaiono fondamentali per garantire un adeguato flusso di informazioni, la creazione di fiducia e di reti/partenariati con le comunità di migranti.</p> <p>Occorre sviluppare strumenti di sensibilizzazione per coinvolgere nel dibattito pubblico residenti eterogenei, in particolare i nuovi arrivati. Si potrebbe trattare di gruppi di social media o forum online di comunità per promuovere il coinvolgimento di gruppi difficili da raggiungere. L'obiettivo è sottolineare che questi spazi sono aperti e benvenuti a tutti e garantire un'adeguata moderazione per prevenire e sanzionare le espressioni di intolleranza, pregiudizio e odio.</p>	<p>Occorre sostenere i progetti, soprattutto a livello locale, che incoraggiano e responsabilizzano i migranti naturalizzati a votare e a candidarsi alle elezioni, con particolare attenzione alle donne e ai gruppi vulnerabili.</p> <p>È necessario sostenere la partecipazione sociale e politica delle organizzazioni e delle iniziative della società civile che si occupano di uguaglianza, diritti umani, diversità e inclusione, comprese le associazioni di gruppi minoritari (in particolare quelle organizzazioni che si concentrano sulla diversità dei loro membri e che agiscono come 'connettori interculturali').</p> <p>I migranti e le minoranze devono essere incoraggiati ad essere attivi nelle associazioni della società civile (sia quelle specifiche per cultura che quelle generali).</p>

76. Si veda: Città interculturali "Manuale di polizia comunitaria", disponibile in inglese, francese, italiano, spagnolo e ucraino.

77. Si veda: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

	Legislation and policy	Institutional practices and systems	Culture, communication and public discourse	Civil society engagement
Cittadinanza e partecipazione attiva	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I consigli interculturali che coinvolgono le comunità interculturali e gli autoctoni devono essere istituiti a vari livelli di governo per agire come organi consultivi su questioni relative ai diritti umani, all'uguaglianza, all'immigrazione, all'inclusione e alla diversità, nell'interesse di società interculturali armoniose. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Occorre istituire moduli di formazione per i dipendenti delle autorità nazionali e locali, incentrati sull'importanza e sui meccanismi dell'innovazione sociale e della partecipazione come strumenti di gestione pubblica. ▶ I migranti, i rifugiati e tutti gli altri membri della società devono essere responsabilizzati e avere la possibilità di partecipare alla definizione delle politiche, nonché alla progettazione e alla fornitura di servizi, come mezzo per realizzare il vantaggio della diversità ed evitare la percezione che alcune categorie di persone siano solo destinatarie del sostegno sociale e non contribuenti. ▶ Occorre sostenere le piattaforme locali e nazionali per l'elaborazione di politiche deliberative e partecipative aperte sia ai cittadini che ai residenti stranieri, assicurandosi che essi siano pienamente coinvolti in tutte le fasi e a tutti i livelli del processo decisionale. ▶ I nuovi arrivati e le persone con radici straniere devono essere inclusi nella gestione interna e nelle strutture decisionali delle organizzazioni che ricevono fondi pubblici (ONG, ecc.). 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le associazioni devono essere formate per arrivare ai migranti e alle minoranze e trarre vantaggio dalle loro competenze e prospettive nella definizione delle loro attività. ▶ È necessario promuovere un approccio collaborativo che riunisca professionisti dell'istruzione, genitori, servizi sociali e comunità locale nell'affrontare le sfide e garantire il successo scolastico degli studenti. ▶ Occorre adottare iniziative mirate volte a incoraggiare la partecipazione delle donne migranti alla società civile, con particolare attenzione alle donne provenienti da comunità patriarcali.



Struttura di una strategia d'integrazione interculturale

Mentre la sostanza di qualsiasi strategia d'integrazione interculturale nazionale/a più livelli sarà, per definizione, progettata per lo Stato membro in questione, il modello di tale piano può essere comune a tutti i membri del Consiglio d'Europa e deve basarsi sulle migliori pratiche per l'elaborazione delle politiche.

Si può sostenere che una politica pubblica efficace, a prescindere dal suo contenuto, abbia alcuni elementi identificati in questa struttura a 10 punti:⁷⁸

1. analisi della situazione da affrontare, basata su dati concreti, attraverso il prisma di uguaglianza, diversità, interazione e partecipazione;
2. obiettivo generale per identificare il risultato atteso e il suo vantaggio per l'intera società;
3. serie di obiettivi specifici che, se raggiunti, realizzerebbero tale intento;
4. legislazione, politiche, programmi, progetti e iniziative, già esistenti o sviluppati con gli utenti per la loro attuazione;
5. strutture/meccanismi necessari a fornire un quadro di riferimento coerente e a guidare un'attuazione completa ed efficace della strategia;
6. attori designati ad assumersi la responsabilità, compresa la coproduzione da parte degli utenti;
7. entità e fonte delle risorse necessarie per l'attuazione;
8. veicoli e piano di comunicazione delle politiche e i relativi destinatari;
9. disposizioni per il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia; e
10. strumenti per il riesame e la revisione della politica in tale ottica.

78. I 10 elementi del modello corrispondono alla sequenza di definizione dell'agenda (1), avvio (2), processo decisionale (3), attuazione (4-8), valutazione (9) e revisione (10), identificata da Andrew J. Jordan e Andrea Lenschow (2008), "Integrating the environment for sustainable development: an introduction", in Jordan e Lenschow (eds), *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, UK. Questo modello di politica è stato utilizzato da parecchi membri del CCI nella stesura di strategie interculturali comunali, ad esempio quella di La Valletta: www.coe.int/en/web/interculturalcities/valletta.

Sebbene questi siano i requisiti delle migliori pratiche dell'elaborazione delle politiche in generale, essi sono particolarmente importanti per una sfida quale l'integrazione interculturale e inclusiva, a causa della sua natura complessa, trasversale e globale. Ad esempio, 12 ministeri sono coinvolti nel Piano strategico del Portogallo per le migrazioni. L'Alta Commissione nazionale per le migrazioni, ACM (Alto Comissariado para as Migrações), è un'istituzione pubblica fondamentale, che risponde alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, coinvolta nella progettazione, nell'attuazione e nella valutazione di politiche basate su dati concreti in questo settore. Allo stesso modo, in Québec nel 2015, 25 dipartimenti sono stati coinvolti nello sviluppo della strategia di integrazione interculturale *Together, we are Québec*.

Ciò che può essere comune è l'impegno per una partecipazione pubblica su larga scala alla progettazione, fornitura, attuazione e valutazione della strategia. Mentre solo i principali stakeholder, come le autorità locali e le ONG specializzate, vorranno essere coinvolti in dettaglio o si sentiranno sicuri nel farlo, il modello si presta a coinvolgere l'intera società nel dibattito sulle grandi questioni: le sfide, i benefici e i conseguenti intenti e obiettivi. Questo aspetto è di per sé fondamentale per innalzare la qualità dei discorsi pubblici e politici relativamente alle sfide e al potenziale positivo dell'integrazione e per garantire che la strategia goda di un'ampia legittimità e di un forte traino sul territorio. Diversamente, esiste il rischio che solo le ONG di migranti e rifugiati partecipino davvero e che la responsabilità dei cittadini e delle organizzazioni della società globale sull'integrazione interculturale non venga riconosciuta. In Germania, il primo programma di integrazione è nato nel 2007 a seguito di una serie di vertici sull'integrazione (*Integrationsgipfel*), che "hanno riunito per la prima volta allo stesso tavolo il governo federale e i migranti, in particolare i musulmani". Ciò rifletteva un più ampio spostamento dell'opinione pubblica da una definizione etnoculturale di ciò che significava essere tedesco ad una concezione civica di "patriottismo costituzionale". Si è inoltre assistito ad un allentamento delle tensioni partitiche sul significato di integrazione, con i rappresentanti di diversi partiti che l'hanno descritta come un processo a due facce, con richieste sia alla società ospitante che ai nuovi arrivati.⁷⁹

79. Williams H. (2014), "Changing the national narrative: evolution in citizenship and integration in Germany, 2000-10", *Journal of Contemporary History* Vol. 49, No. 1, pp. 54-74.

La partecipazione come caratteristica essenziale di una governance aperta implica la creazione di canali di dialogo diretto e partecipativo con i principali attori sociali, nonché politiche volte a promuovere spazi di interazione e corresponsabilità dei cittadini nella progettazione e nell'attuazione di una strategia interculturale. Incoraggiare la partecipazione implica anche fornire strumenti e formazione sulle competenze ai funzionari pubblici che sono a più diretto contatto con una popolazione eterogenea. Inoltre, la partecipazione efficace di comunità culturalmente eterogenee è spesso complicata dalle barriere specifiche da affrontare. Occorre adottare le misure necessarie per tenere conto di queste specificità, ad esempio affrontando l'eterogeneità linguistica, aumentando la flessibilità temporale, aprendo una più ampia varietà di canali per accedere alle informazioni, facilitando l'accessibilità e la comprensione dei processi, offrendo la mediazione e la facilitazione professionale delle discussioni, ecc.⁸⁰

Una strategia nazionale d'integrazione interculturale efficace dovrà inevitabilmente abbracciare tutti gli elementi del modello, riconoscendone l'interconnessione. Per ognuno di questi 10 punti, sono riportati di seguito cinque requisiti comuni, preceduti dalla loro motivazione. Quanto qui proposto deriva dalle buone pratiche emerse dalle strategie esistenti, sia nazionali che comunali.

Il processo di sviluppo della strategia deve essere caratterizzato dal coinvolgimento di tutti gli attori sociali rilevanti in tutte le fasi, compresi i livelli inferiori di governo, le organizzazioni della società civile e i cittadini, con le loro ricche conoscenze sul campo. In tal senso, il processo di elaborazione, attuazione e monitoraggio della strategia è importante quasi quanto i risultati che si vogliono raggiungere. Questo ruolo chiave per la partecipazione pubblica continua è una garanzia del fatto che la strategia debba essere rilevante, dinamica e evolversi nel tempo.

La strategia deve inoltre basarsi su dati oggettivi, attingendo alle statistiche ufficiali ma anche riconoscendo il valore di esperti indipendenti nel mondo accademico e non solo. Deve includere i dati sulla diversificazione demografica e i dati dei sondaggi sull'atteggiamento del pubblico relativamente alle questioni correlate. Deve tenere conto delle disuguaglianze nel mercato del lavoro e nelle condizioni sociali, dei diversi risultati scolastici, della segregazione abitativa, dell'incidenza dei crimini d'odio e così via. La strategia deve, a sua volta, raccogliere costantemente dati rilevanti sulla realizzazione dei risultati, in modo che anche i trend possano offrire un quadro dinamico.

80. Si veda: *La implementación de procesos participativos interculturales en el ámbito local* [L'attuazione dei processi interculturali partecipativi in ambito locale], RECI/KALEIDOS.

Inoltre, un modello di strategia interculturale deve incorporare la prospettiva di genere, abbattendo gli stereotipi e i modelli socioculturali che creano relazioni di potere inique tra donne e uomini e deve prendere in considerazione la discriminazione multipla e intersezionale subita dalle donne. Un approccio equilibrato di genere deve essere incorporato nei processi di pianificazione e attuazione sia da un punto di vista trasversale (in tutte le azioni pianificate), che da un punto di vista specifico (quando si affrontano le situazioni specifiche delle donne migranti). In questo ambito, la città di Bilbao (Spagna) può essere un esempio. Il programma Donne, Salute e Violenza basa il suo asse strategico sull'empowerment delle donne immigrate attraverso la prevenzione della violenza di genere, la promozione dei diritti e della salute sessuale e riproduttiva e la creazione di canali di comunicazione con le comunità delle donne che partecipano al programma. Ciò contribuisce a sensibilizzare ed informare le donne all'interno del loro ambiente e a partire da esso, con il cosiddetto effetto moltiplicatore che ne garantisce l'impatto su un numero maggiore di donne diversamente non coinvolte. Il programma comprende inoltre una linea strategica finalizzata alla prevenzione completa delle mutilazioni genitali femminili.⁸¹

Idealmente, una strategia d'integrazione interculturale a più livelli deve quindi comprendere, in sequenza.

Un'analisi del problema da risolvere basata su dati concreti

La strategia deve partire dalle principali sfide in materia di diversità e inclusione chiaramente identificate da esperti e operatori del settore, così come si manifestano in un determinato Stato membro. Stereotipi e false ipotesi sul numero di migranti e sul loro impatto pervadono tutta la società e influenzano il processo decisionale in una direzione che si discosta da un approccio inclusivo e interculturale. Una rappresentazione statisticamente accurata dell'effettiva eterogeneità demografica del Paese è importante anche per evitare la diffusione del razzismo, dei discorsi d'odio e dei movimenti xenofobi.

Allo stesso modo, sono necessari dei dati per misurare l'entità delle disuguaglianze di cui possono soffrire i membri delle comunità minoritarie (differenziate per genere) nel campo dell'occupazione e in altri ambiti che, se affrontate con azioni positive, potrebbero sfruttare i loro talenti al meglio. È importante conoscere anche il grado di segregazione abitativa e scolastica. Inoltre, la compilazione sistematica dei dati sui crimini d'odio, distinti dai crimini associati (ad esempio, aggressioni), così come dei dati sui discorsi

81. Per ulteriori informazioni (in spagnolo), si veda: www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=en&pageid=1279167082824&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_Listado.

d'odio e l'incoraggiamento da parte della polizia ad una denuncia completa da parte delle vittime sono fondamentali per comprendere la portata della sfida all'intolleranza.

Le ricerche devono anche puntare a dimostrare i benefici della diversità. Nel 2008, uno studio della Fondazione Bertelsmann ha rilevato che se la Germania avesse investito nell'empowerment dei migranti per la loro istruzione e l'accesso al mercato del lavoro con modalità paragonabili a quelle dei tedeschi nativi, piuttosto che nelle risorse destinate alla previdenza e all'assistenza dei migranti, lo Stato tedesco avrebbe risparmiato fino a 15,6 miliardi di euro.⁸²

La Direzione **norvegese** per l'Integrazione e la Diversità pubblica un rapporto generale sullo stato dell'integrazione e della partecipazione della popolazione immigrata utilizzando una serie di indicatori (si veda: www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/).

Il fondamento di questa relazione deriva da Statistics Norway, che fornisce alle autorità le statistiche pertinenti. Il governo nazionale (Ministero dell'Istruzione e della Ricerca - Dipartimento per l'Integrazione) finanzia la produzione di statistiche volte a monitorare la situazione degli immigrati su diverse variabili quali occupazione, istruzione, alloggio, reddito, comportamenti, ecc. attraverso Statistics Norway (SSB) (si veda: www.ssb.no/en/).

OBITen è un'iniziativa congiunta della Giunta Comunale (Cabildo) di **Tenerife** (Spagna) e dell'Università di La Laguna, avviata nel 2001 per promuovere la ricerca scientifica sui movimenti migratori sull'isola di Tenerife. Il documento dà priorità alla necessità di applicare un approccio basato su dati concreti per la pianificazione e l'attuazione delle politiche per la diversità. Fin dalla sua creazione, OBITen ha fornito alle autorità pubbliche preziose informazioni sull'orientamento delle politiche e delle risorse pubbliche. OBITen organizza regolarmente seminari tecnici per approfondire la comprensione dei flussi migratori, della gestione della diversità e dell'interculturalità. Ora ha acquisito un ruolo chiave nella pianificazione e nell'attuazione della strategia interculturale della Giunta Comunale (Cabildo). I risultati positivi conseguenti alla creazione di OBITen hanno dimostrato i vantaggi di una pianificazione strategica a lungo termine basata sulla partecipazione dei cittadini. Ha portato alla creazione del programma Together in the Same Direction, che ora costituisce la strategia

interculturale della Giunta Comunale (Cabildo). La strategia è attuata congiuntamente dalle autorità locali, dall'università e dalla società civile, ma è interamente finanziata dal Cabildo e dal Governo Regionale delle Isole Canarie.

Infine, l'Osservatorio locale sull'Immigrazione del Comune di **Bilbao** (Spagna) misura regolarmente le percezioni sull'immigrazione. Ciò include un'analisi specifica dei principali stereotipi, pregiudizi e rumours della popolazione relativamente all'immigrazione e alla diversità all'interno del comune.

Elementi chiave:

- a. identificare la diversità demografica del Paese, le sue variazioni e i trend;
- b. stabilire dove le politiche esistenti non riescono a mettere le popolazioni migranti/minoritarie in condizione di realizzare le loro aspirazioni e il loro potenziale, e perché (identificare il divario di uguaglianza). Particolare attenzione deve essere data alla valutazione di aree chiave d'integrazione come l'occupazione, la salute, l'istruzione e l'alloggio, al fine di determinare eventuali situazioni che causano tale svantaggio. La prospettiva di genere deve rappresentare una componente essenziale di questa valutazione;
- c. individuare le fonti di attriti interculturali reali o latenti e considerare l'esperienza dei gruppi minoritari nei rapporti fondamentali con la società in generale e le sue istituzioni, nonché con le organizzazioni del settore pubblico e privato;
- d. mappare le istituzioni e le organizzazioni incaricate di affrontare il divario di uguaglianza, gli attriti interculturali e le soluzioni adottate fino a quel momento (in modo più o meno efficace);
- e. identificare gli esempi di eccellenza in cui, in organizzazioni o territori specifici, è minore il divario di opportunità e risultati ed è maggiore la fiducia sociale trasversalmente alle differenze etniche e culturali, e studiare gli approcci che hanno contribuito a questo risultato;
- f. attingere ampiamente a ricerche indipendenti per garantire l'obiettività dei dati;
- g. garantire voce in capitolo in questa critica fase iniziale alle ONG minoritarie, così come alle ONG tradizionali con competenze adeguate, e valutare qualsiasi esigenza specifica derivante dal modo in cui le persone scelgono di dare espressione alla propria identità.

⁸² Si veda: Fritschi T. e Jann B. (2008), *Social costs of insufficient integration of immigrants in Germany*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, Germania; e "Integration: what works?", relazione di ricerca di Vidhya Ramalingam per l'Institute for Strategic Dialogue con il supporto dell'Open Society Institute.

Un intento generale legato alle sfide dell'integrazione interculturale

L'intento della strategia deve scaturire dagli elementi propulsivi e dalle sfide della suddetta uguaglianza e diversità. È quindi fondamentale avere uno scopo forte e semplice che si adatti chiaramente al contesto nazionale e che affronti apertamente le sfide evidenti. Ma deve rappresentare un'affermazione positiva - la soluzione - riconoscendo i benefici per la coesione sociale, l'affermazione dei diritti umani, lo sviluppo economico, la vitalità demografica, gli obblighi umanitari, la sicurezza e la prosperità e, in generale, il vantaggio della diversità da cogliere con la strategia. Non si tratta di generare spin politici: l'onestà nel trattare le questioni di integrazione è fondamentale. In questo contesto, la leadership politica deve offrire un messaggio alternativo orientato al futuro, in grado di bilanciare le sfide e le opportunità della diversità e dell'uguaglianza, che la maggior parte dei cittadini - non solo i membri delle comunità minoritarie - sente di poter accogliere.

Tale visione deve basarsi su prove e dati solidi circa il valore della diversità e dell'uguaglianza per il progresso sociale ed economico. L'approccio interculturale all'integrazione offre argomenti chiave per tale visione: ad esempio, uno studio condotto dal Migration Policy Group, che ha messo in relazione le performance delle città dell'Intercultural Cities Index e del Quality of Life in European Cities Index, ha rilevato un forte legame statistico tra le politiche interculturali locali e il benessere locale e ha dimostrato che le politiche interculturali non allontanano gli elettori. Le città con politiche interculturali più incisive, soprattutto per quanto riguarda l'interculturalismo tradizionale, hanno maggiori probabilità di avere una popolazione che crede che gli stranieri siano un bene per la propria città e che i servizi locali e le istituzioni pubbliche siano affidabili ed efficienti. Quando i cittadini credono nel loro contesto sociale, sono più propensi ad impegnarsi e a svolgere un ruolo attivo per il suo sviluppo.⁸³

Una società aperta sarà costantemente rinnovata da chi è attratto dalle sue opportunità e che contribuisce alla sua vitalità. Una società coesa sarà quella in cui tutti i suoi membri possono sentirsi più sicuri e spendere di più per programmi sociali a fronte delle minori risorse utilizzate dal sistema giudiziario.

In Svizzera, il Programma di Integrazione Cantonale (PIC 2018-2021) e l'Agenda per l'integrazione in Svizzera (AIS) costituiscono il quadro di riferimento per le politiche e le misure di integrazione, compresi i corsi di lingua. Il Cantone di Neuchâtel (membro del programma Città Interculturali) ha avuto un grande successo nella loro attuazione, istituendo

83. Migration Policy Group (2017), *Come l'approccio all'integrazione interculturale determina una migliore qualità di vita nelle città eterogenee*.

corsi di lingua; un programma di alfabetizzazione alle TIC; lo sviluppo di capacità per l'integrazione professionale dei migranti; la creazione di una rete di "consulenti per l'integrazione sociale e professionale" che fornisce un follow-up individuale e personalizzato alle persone con background di asilo; azioni legate al sostegno alla genitorialità e alla prima infanzia (facilitazione dell'accesso alle strutture di assistenza all'infanzia, promozione del multilinguismo di genitori e bambini); sovvenzioni per misure volte a promuovere la convivenza, la comprensione del luogo di residenza e il coinvolgimento dei migranti nella comunità locale; la formazione alla diversità per i professionisti in diversi settori (sanità, polizia, occupazione, orientamento sociale e professionale, prima infanzia); la collaborazione con le città del Cantone per coordinare l'accoglienza dei nuovi arrivati; l'introduzione di una procedura basata sulla cittadinanza (che sia incoraggiante piuttosto che coercitiva) per l'acquisizione della nazionalità; la definizione di un sistema di informazione per i primi immigrati, in particolare nella lingua d'origine; il coordinamento delle misure di sensibilizzazione sui temi del razzismo e della discriminazione (tra cui la Action Week against Racism); il coordinamento di una "Comunità per l'integrazione e la coesione multiculturale", che riunisce i rappresentanti delle comunità di migranti e gli attori che si occupano dell'integrazione dei migranti.

Anche il Consiglio di Stato del Cantone di Neuchâtel ha deciso di includere la diversità come risorsa nel suo attuale programma legislativo. Quest'ambizione del Consiglio di Stato mira a confermare l'impegno storico del Cantone nei confronti dell'interculturalità, ma anche a rafforzare l'esemplarità delle autorità locali in termini di gestione della diversità. Una delle misure di punta del Cantone è l'attuazione di una tabella di marcia per uno Stato aperto ed egualitario. Questa tabella di marcia è trasversale (in quanto riguarda l'intera amministrazione cantonale e diversi comuni del Cantone) e completa, in quanto si basa su 3 principi:

1. Valorizzare la diversità con uno Stato esemplare
2. Valorizzare la diversità garantendo la parità di accesso ai benefici
3. Valorizzare la diversità mettendola in pratica come datore di lavoro.

Va inoltre sottolineato che la città di Neuchâtel attua azioni a favore dell'integrazione e della diversità a livello comunale. Nel 2018 ha attuato una politica di integrazione interculturale, le cui basi si fondano sui quadri politici di riferimento della Confederazione Svizzera e del Cantone di Neuchâtel, nonché su standard e riferimenti internazionali. L'intento della politica di integrazione interculturale della Città di

Neuchâtel “è promuovere la coesione sociale, la pari dignità e il benessere di tutte le persone che vivono nel territorio comunale, creando le condizioni necessarie, attraverso le proprie scelte politiche, per il mantenimento di relazioni armoniose basate sulla comprensione reciproca”.

Il principio fondamentale della Politica sui Diritti Umani della città di **Reykjavík** (Islanda) si basa sui trattati internazionali sui diritti umani, sulla legislazione e sul principio di uguaglianza. I principi di uguaglianza e anti-discriminazione sono anche presenti nell'articolo 65 della Costituzione Islandese. Essi stabiliscono che tutte le persone devono poter godere dei diritti umani, sono uguali dinanzi alla legge e non devono essere discriminate a causa di alcune caratteristiche o di altre ragioni non oggettive. Quando sono prese decisioni che possono avere un impatto diverso sulle persone a causa della loro posizione, la città di Reykjavík deve consultare le organizzazioni che combattono la discriminazione sulla base di tale motivo. La Politica dei Diritti Umani mira alla partecipazione attiva nella società e afferma che i contributi di ogni e ciascuna persona devono essere valorizzati. La città si è impegnata in vari modelli e politiche di integrazione interculturale. Uno dei suoi obiettivi è permettere a tutti i residenti di godere di una cultura diversificata e dinamica e di una comunità in cui la conoscenza, l'apertura mentale, l'uguaglianza e il rispetto reciproco caratterizzano le relazioni tra persone di origini diverse. Tutte le istituzioni cittadine devono adattarsi ad una società interculturale e attuare la [Politica sugli Immigrati, i Rifugiati e i Richiedenti Asilo](#) nei loro piani di lavoro a tutti i livelli.

Il Piano Comunale per la Cittadinanza e la Diversità del Comune di Bilbao stabilisce, come obiettivo della sua strategia, l'impegno per “lo sviluppo di una società interculturale, in cui le differenze possano essere accolte all'interno di un quadro di uguaglianza e in cui venga promossa la diversità delle risorse di ogni cittadino, al fine di accrescere e contribuire insieme allo sviluppo della città”. Una città dove tutti partecipano attivamente e in cui a tutti vengono offerte opportunità di partecipazione al progetto comune di convivenza. Il piano “orienta le politiche pubbliche, in una prospettiva interculturale, per rafforzare la coesione sociale e lo sviluppo urbano della città, sfruttando al meglio i vantaggi offerti dalla diversità”.

Elementi chiave:

- a. favorire un regolare dibattito pubblico su come affrontare al meglio le sfide dell'integrazione interculturale e sulle opportunità che ne derivano;

- b. definire un obiettivo per la strategia che affermi positivamente l'integrazione come un processo bidirezionale fondato sulla parità di accesso ai diritti e alle opportunità senza discriminazioni, sulle azioni volte ad eliminare gli svantaggi e le disuguaglianze per tutti i gruppi e sui benefici per l'intera società;
- c. evitare una visione troppo ambiziosa difficile da implementare;
- d. adottare un linguaggio di uguaglianza e inclusione, trasmettendo il messaggio che la discriminazione porta allo spreco di talenti e potenziale umano, mentre la diversità e l'uguaglianza portano al benessere e ad una vita migliore per tutti;
- e. garantire la congruenza con altre strategie chiave, quali lo sviluppo sostenibile e la cooperazione allo sviluppo; e
- f. focalizzarsi sui benefici della diversità per l'intera società.

Una serie di obiettivi per contribuire alla realizzazione di tale intento

Un intento chiaro e convincente deve essere scomposto in una serie di obiettivi definiti attraverso i quali realizzare, oppure esprimere, una chiara teoria del cambiamento. Se questo processo di articolazione di un intento e dei relativi obiettivi non viene eseguito correttamente, è probabile che vi si sostituisca, rispettivamente, una visione troppo ambiziosa non attuabile sul campo e una serie descrittiva di ambiti politici (il mercato del lavoro, l'alloggio e così via) che diventano semplicemente dei “titoli” sotto i quali abbozzare lunghi elenchi di azioni di integrazione non collegate tra loro. Se c'è una debolezza ricorrente nelle strategie di integrazione nazionali prodotte finora, essa si riscontra in questo punto del processo politico, risultante dalla mancanza di obiettivi “da raggiungere”, che a loro volta devono indicare e inquadrare la loro operatività concreta.

L'Austria ha fissato obiettivi e misure chiare per l'integrazione dei migranti nell'ambito del suo Piano d'Azione Nazionale per l'Integrazione (PAN.I - istituito dal gennaio 2010). Oltre alle linee guida generali della politica di integrazione, il PAN.I tratta in modo approfondito le sfide, i principi e gli obiettivi nei seguenti campi d'azione: i) lingua e istruzione, ii) lavoro e occupazione, iii) stato di diritto e valori, iv) salute e affari sociali, v) dialogo interculturale, vi) sport e tempo libero, vii) livello di vita e viii) dimensione regionale dell'integrazione.

La Legge sull'Integrazione del 2017 rappresenta un importante passo avanti: con essa l'Austria fornisce regole chiare per garantire la coesione e la pace

sociale. L'obiettivo perseguito di un'integrazione riuscita è il vantaggio per l'intera società. La Legge sull'Integrazione segue il principio dell'"integrazione basata sul merito". I fattori essenziali sono i seguenti: conoscenza della lingua tedesca, autosufficienza economica e rispetto delle leggi e dei valori austriaci ed europei. La Legge sull'Integrazione definisce i diritti e gli obblighi delle persone che hanno diritto all'asilo e alla protezione sussidiaria e dei cittadini di Paesi terzi con residenza legale.

È in corso di elaborazione anche un piano d'azione nazionale (PAN) contro il razzismo e la discriminazione. L'obiettivo principale è il coinvolgimento di tutti gli attori interessati (ministeri, Stati, ONG, società civile), l'orientamento degli organismi e delle persone responsabili, la stimolazione dei discorsi pubblici e delle ricerche, nonché l'attuazione del PAN sotto forma di iniziative, progetti e misure.

Sulla base del programma governativo, è in corso di attuazione una strategia nazionale contro l'antisemitismo con tutti gli stakeholder coinvolti.

Il primo piano di questo tipo, per la **Spagna** nel 2007, rimane un modello da seguire, con 10 obiettivi di questo tipo, scomposti in una serie di azioni concrete, a completa copertura di un'ampia gamma di interventi. La seconda iterazione, a partire dal 2011, ha riconosciuto a posteriori una buona coesione/coerenza tra i vari elementi, dall'analisi ai programmi e alle misure, fino ai risultati.⁸⁴

Il Piano Comunale per la Cittadinanza e la Diversità del Comune di **Bilbao** (Spagna) individua un intento generale e obiettivi specifici in 15 aree di intervento, allineate all'Intercultural Cities Index.

La Politica di **Reykjavík** (Islanda) sugli Immigrati, i Rifugiati e i Richiedenti Asilo rispecchia i diversi ruoli del Comune e divide le sue responsabilità in cinque diversi ambiti: la città come autorità, come datore di lavoro, come fornitore di servizi, come partner e negli appalti. Le azioni sono quindi scelte in modo selettivo per lavorare alla costruzione di una società inclusiva con il pieno sostegno del Comune.

Elementi chiave:

- a. impegnarsi con tutti gli stakeholder coinvolti sui risultati che l'intento auspica;
- b. definirli come una serie di obiettivi distinti incentrati sull'intera società, non solo sui migranti e sulle minoranze;

- c. mantenere il numero di tali obiettivi ad una sola cifra;
- d. garantire che si tratti di obiettivi "da realizzare" e non semplicemente descrizioni di ambiti politici; e
- e. assicurarsi che ogni obiettivo si converta in un risultato, senza essere semplicemente un output.

Programmi e progetti da sviluppare e da implementare con gli utenti

Well-conceived objectives need then to be matched by a finite number of tools including legislation, policies, programmes, projects, measures and actions. These could include already existing resources that would simply need to be reoriented in a structured and co-ordinated way towards the objectives and around individual users, recognising that the latter will in many cases have complex needs. When it comes to programmes and projects, public authorities should bear in mind that NGOs can sometimes be more flexible and responsive as project deliverers than government departments, but the latter must remain in charge of the process and co-ordinate actions, ensuring their sustainability and impact over time. Care should thus be taken to avoid passing newcomers to the country from one agency dealing with one problem, to another dealing with a different problem, or indeed to conceive the strategy and its objectives from the point of view of addressing problems only.

Il fulcro dell'approccio **tedesco** è un programma di integrazione che riunisce in un unico pacchetto i vari elementi di acquisizione della lingua, formazione professionale e orientamento civico. Il programma di inserimento **svedese** per i rifugiati inizia con un piano di inserimento personalizzato sviluppato attraverso il dialogo tra il servizio pubblico per l'impiego e il rifugiato, sulla base di una mappatura del suo percorso di studi, delle precedenti esperienze lavorative e delle necessità di formazione e altre iniziative. In **Finlandia** le autorità pubbliche sono tenute a sviluppare piani per l'uguaglianza e l'integrazione e a considerarli nel loro insieme.

In **Portogallo** i centri nazionali di sostegno all'integrazione degli immigrati offrono uno sportello unico ai nuovi arrivati, con servizi multilingue e mediazione culturale. Inoltre, il programma Portuguese for All (PPT), che si rivolge agli immigrati che vivono in Portogallo con un permesso di soggiorno valido, offre corsi di lingua portoghese certificati senza alcun costo per i partecipanti, così come corsi di portoghese tecnico per diversi settori (come commercio al dettaglio, turismo, cure estetiche, edilizia, ingegneria civile). Altre attività educative non formali sono promosse in modo

84. Si veda: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuiid=53CAE156-EC04-F55F-50018C9179C2F7AA> (in spagnolo).

cooperativo da enti pubblici e privati senza scopo di lucro; esse sono complementari all'istruzione formale e costituiscono un'integrazione supplementare all'insegnamento della lingua portoghese. L'offerta educativa è completata dall'ACM che offre formazione sull'educazione interculturale, sul dialogo interculturale, sull'accesso dei migranti al sistema sanitario, sulle leggi della nazionalità e dell'immigrazione ai cittadini, professionisti ed enti che, direttamente o indirettamente, sono coinvolti nell'approccio interculturale alla migrazione. Infine, dal 2015, l'Alto Commissariato per le Migrazioni ospita un gruppo di lavoro per il dialogo interreligioso, volto ad approfondire tale dialogo come strumento per migliorare la coesione sociale, la partecipazione e l'integrazione dei migranti e delle minoranze. Attualmente, questo gruppo è composto da 14 comunità religiose.

Il governo **norvegese** ha abrogato la Legge sull'Introduzione e ha introdotto una nuova Legge sull'Integrazione entrata in vigore nel gennaio 2021. La Legge sull'Integrazione fornisce il quadro di riferimento per consentire agli immigrati con background di rifugiati di ricevere la formazione necessaria per lavorare o studiare in Norvegia. La Legge sull'Integrazione stabilisce il programma di introduzione, la formazione linguistica norvegese e gli studi sociali. L'intento del programma di introduzione è fornire a ciascun partecipante le competenze fondamentali della lingua norvegese e una certa conoscenza della società norvegese, oltre a prepararlo ad un impiego o ad un'istruzione superiore. Il diritto e l'obbligo di partecipare al programma si applica ai rifugiati e alle loro famiglie, oltre che alle persone a cui è stato concesso il soggiorno per motivi umanitari e ai loro familiari. Il programma di introduzione è un programma a tempo pieno adattato individualmente. I partecipanti hanno diritto ad un benefit introduttivo, che ammonta al doppio dell'importo di base del regime di Previdenza Nazionale su base annua. Il benefit è soggetto all'imposizione fiscale.

Per il programma di introduzione la nuova legge stabilisce, tra l'altro:

- ▶ la mappatura delle competenze e l'orientamento professionale obbligatori prima dell'inizio del programma di introduzione;
- ▶ che la durata del programma possa variare da tre mesi a quattro anni, a seconda della formazione precedente del partecipante e degli obiettivi del programma di introduzione;
- ▶ che il programma debba contenere una formazione linguistica norvegese, studi sociali e misure di preparazione al lavoro o all'istruzione superiore;

- ▶ un corso obbligatorio di empowerment per tutti;
- ▶ che i partecipanti di età inferiore ai 25 anni privi di istruzione secondaria superiore debbano essere in primo luogo sostenuti per ottenere un'istruzione secondaria superiore attraverso il loro programma di introduzione;
- ▶ che l'attuale requisito del numero di ore di insegnamento di lingua norvegese venga sostituito da un requisito di raggiungimento di un determinato livello linguistico;
- ▶ che venga introdotto un requisito di competenze per gli insegnanti che impartiscono la formazione linguistica in norvegese agli immigrati.

La **Macedonia settentrionale** sta attualmente attuando la sua prima strategia nazionale per una Società Unica e l'Interculturalismo, un documento preparato in collaborazione con 140 ONG presenti nel Paese. L'organo di coordinamento della strategia ha concluso un accordo di cooperazione con il Centro di Dialogo Nansen di Skopje per creare un modulo per la formazione interculturale del personale educativo nel Paese. Tenendo conto della visione della strategia nazionale per la promozione delle relazioni interculturali e dei processi di integrazione, nonché per la creazione di un ambiente educativo in cui promuovere la diversità culturale, il programma di formazione è strutturato su diverse aree specifiche che consentono a ogni partecipante di familiarizzare con il concetto di educazione interculturale e di acquisire le competenze necessarie per rafforzare l'interazione, la cooperazione e la fiducia tra insegnanti, studenti e genitori di comunità etniche eterogenee. Nel 2020, il ciclo di formazione annuale si è rivolto a 180 insegnanti, professionisti associati ed educatori prescolari provenienti da tutto il Paese.

Nel periodo 2016-18 la città di **Danzica** (Polonia) ha adottato e attuato il proprio Modello di Integrazione degli Immigrati, concepito con la partecipazione degli stakeholder della città e dei residenti. Questo modello combina in modo completo le azioni di tutti i dipartimenti e le agenzie cittadine per affrontare l'integrazione dei residenti stranieri e garantire che la parità di trattamento sia integrata nelle politiche della città. Tali politiche hanno una serie di punti di forza, ad esempio un carattere partecipativo, un obiettivo a lungo termine, una metodologia accuratamente sviluppata ed infine un'ampia selezione di stakeholder. Nel 2019, utilizzando una metodologia simile, è stato implementato il Modello di Integrazione degli Immigrati nel **Voivodato di Pomorskie**.

La Giunta Comunale di **Barcellona** (Spagna) ha adottato un piano municipale per combattere l'islamofobia, con 28 misure che mirano a garantire la coesione sociale e a proteggere i diritti umani. Il piano è stato discusso e concordato in un processo che ha coinvolto esperti di diritti umani e anti-discriminazione, personale comunale specializzato, enti sociali e organizzazioni della comunità musulmana. L'Ufficio per la non discriminazione (OND) è diventato il principale servizio gestito dalla Giunta Comunale per i cittadini e le organizzazioni allo scopo di documentare, ricevere informazioni, formare e offrire consulenza sui crimini e i discorsi d'odio. Il servizio comunale raccoglie i dati per fornire una migliore fotografia della situazione in città, oltre ad attivare i meccanismi per denunciare ufficialmente i crimini e i discorsi d'odio e, se necessario, avviare un procedimento penale nei casi più significativi. Sono organizzati programmi di formazione per i dipendenti comunali in questo settore, compresa la polizia municipale.

Infine, a **Lublino** (Polonia) il progetto Lublin for All ha sperimentato un modello partecipativo di gestione della diversità ispirato al cantone svizzero di Neuchâtel. È stato creato un Gruppo di Sostegno all'Integrazione composto da funzionari comunali, ONG e altre istituzioni allo scopo di: i) scambiare informazioni e sviluppare soluzioni per sostenere l'integrazione degli stranieri a Lublino; ii) condurre una ricerca sugli atteggiamenti nei confronti degli stranieri a Lublino; iii) organizzare workshop sulle competenze interculturali; iv) progettare una campagna sociale che ritragga la diversità degli abitanti della città. L'Ufficio Municipale ha avviato e gestito un Help Desk per gli stranieri, altamente specializzato e uno dei primi esempi in Polonia. Inoltre, per la prima volta in Polonia, alcuni stranieri sono stati assunti come dipendenti pubblici da un ufficio comunale.

Elementi chiave:

- a. indicare per ogni obiettivo le iniziative necessarie per ottenere un risultato;
- b. evitare elenchi di azioni non collegate tra loro, prive delle necessarie sinergie;
- c. garantire che i programmi siano organizzati in base alle esigenze individuali e non a "silos" istituzionali;⁸⁵
- d. identificare i dipartimenti responsabili dell'azione e gli altri attori chiave coinvolti nel suo sviluppo;

⁸⁵ I silos organizzativi descrivono l'isolamento che si verifica quando i dipendenti o interi dipartimenti di un'organizzazione non vogliono o non hanno i mezzi adeguati per condividere le informazioni o le conoscenze tra loro.

- e. avvalersi di progetti preesistenti, compresi quelli promossi dalle ONG, che hanno dimostrato di funzionare bene;
- f. garantire che i programmi individuati siano in linea con i principi del modello interculturale: promuovono l'uguaglianza, riconoscono la diversità, incoraggiano l'interazione e includono la partecipazione dei cittadini nella progettazione, nell'attuazione e nella valutazione;⁸⁶
- g. sostenere progetti innovativi da replicare in caso di successo.

Le strutture/i meccanismi necessari per fornire un quadro coerente di riferimento

Il modello interculturale deve essere incorporato trasversalmente in tutte le azioni pubbliche e ciò determina la necessità di riformulare le strutture classiche del lavoro interno ed esterno spesso non adeguate alle nuove sfide che la crescente diversità comporta. Trasversalità significa coinvolgere diversi dipartimenti, rafforzare il dialogo tra le aree del settore pubblico, condividere le conoscenze e coinvolgere altri agenti fondamentali per raggiungere un obiettivo comune che vada oltre le competenze settoriali di ciascun dipartimento.

Il mainstreaming interculturale è una strategia a garanzia del fatto che i bisogni e le esperienze di tutti i gruppi culturali sono accuratamente presi in considerazione nello sviluppo, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione di tutte le politiche, i programmi e i progetti istituzionali, in modo che la popolazione eterogenea ne tragga beneficio in condizioni di parità, secondo i principi fondamentali di uguaglianza, partecipazione e rispetto dei diritti umani.⁸⁷

L'importanza di applicare tale approccio all'insieme delle politiche pubbliche è supportata da due temi centrali:

- ▶ tema normativo: l'interculturalità come fine in sé. La cooperazione si basa su valori che guidano gli obiettivi e le azioni verso il riconoscimento e l'applicazione dei diritti umani – compresi i diritti individuali e collettivi – e contribuiscono alla giustizia sociale;
- ▶ Tema funzionale: l'interculturalità come mezzo per raggiungere un fine. Il riconoscimento e la gestione della diversità culturale generano risultati migliori e una maggiore sostenibilità degli impatti delle nostre azioni.⁸⁸

⁸⁶ Il programma ICC sta sviluppando una guida e una checklist per la prima valutazione delle proposte di progetto alla luce della lente interculturale.

⁸⁷ Si veda: [Guida alle competenze interculturali applicate allo sviluppo dei progetti della pubblica amministrazione](#).

⁸⁸ Società tedesca per la cooperazione internazionale (GIZ) GmbH (2013), Guida metodologica *Integrazione dell'approccio interculturale nei programmi e nei progetti del settore della governance*, basata sull'esperienza del programma di Buon Governo e Riforma dello Stato del Perù, Lima, pag. 23.

Sebbene esistano esigenze specifiche che possono richiedere misure aggiuntive e selettive in determinati momenti (processo di accoglienza, status giuridico, ecc.), anche i programmi generali rivolti all'intera cittadinanza possono promuovere l'integrazione dei migranti se alcuni processi o strutture precedenti vengono adattati di conseguenza.⁸⁹ Pertanto, l'integrazione del principio di parità di trattamento e di opportunità nel quadro di riferimento delle politiche generali comporterebbe un cambiamento in due aspetti fondamentali della loro gestione, vale a dire:

- ▶ a livello procedurale, riferendosi al modo in cui i servizi amministrativi sono concepiti e realizzati, al fine di valutare le diverse situazioni e posizioni in cui i gruppi culturali e gli individui eterogenei possono trovarsi, in modo da soddisfare le loro esigenze in modo equo;
- ▶ a livello strutturale, riferendosi alle strutture e alle forme organizzative dell'amministrazione e della burocrazia, al fine di eliminare quegli elementi che potrebbero causare disuguaglianze sociali fin dall'inizio.

Poiché saranno necessarie nuove strutture e meccanismi per coordinare e guidare l'attuazione di uno sforzo a livello governativo e sociale, serviranno accordi interministeriali e interdipartimentali, preferibilmente guidati da un organismo di coordinamento indipendente (si veda l'"hub" di cui sopra), per garantire l'adozione di un approccio di governo completo. Tale agenzia deve avere un mandato dal più alto livello di governo. Paradossalmente, uno dei modi migliori per evitare la trappola dei "silos" dipartimentali separati è massimizzare il coinvolgimento delle organizzazioni non governative nell'attuazione (oltre che nella progettazione) della strategia. Questo perché esse possono rappresentare una forza trasversale, laddove i funzionari sono più abituati ad essere contenuti all'interno di linee di confine burocratiche. In Irlanda si è rivelato utile per dare impulso alle prospettive degli utenti di servizi direttamente nel processo di implementazione.

Può servire creare un'agenzia dedicata, come il BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ufficio federale per le Migrazioni e i Rifugiati) in Germania, o almeno le agenzie esistenti possono richiedere nuovi mandati. In ogni caso, potrebbe rendersi necessaria una legislazione volta a concedere questi nuovi doveri statutari. È inoltre importante coordinare le relazioni tra i diversi livelli di governo, compresi quelli regionali e comunali, evitando litigi inutili sulle competenze, come indicato nella sezione precedente sulla governance a più livelli. In Norvegia, ad esempio, esiste un partenariato bilaterale tra l'associazione delle autorità locali e il governo nazionale, che è stato

in grado di affrontare la "condivisione degli oneri" nell'assegnazione dei rifugiati, associata ad un proporzionato sostegno finanziario. Inoltre, il sostegno alle reti orizzontali sul territorio può compensare utilmente gli approcci dall'alto verso il basso, come testimonia l'esperienza delle reti nazionali delle Città Interculturali tra gli Stati membri.

Portogallo e Finlandia sono buoni esempi di governance a più livelli:

In **Portogallo**, il Consiglio per le Migrazioni riunisce dipartimenti e agenzie, associazioni di migranti, municipalità, parti sociali e altri soggetti. L'ACM (l'Alto Commissariato per le Migrazioni) ha un programma (compreso i finanziamenti) per i piani di integrazione locali municipali che si intrecciano con la strategia nazionale. Esistono anche Centri Locali di Sostegno all'Integrazione dei Migranti (CLAIM), che sono centri decentrati (116), frutto di un partenariato tra ACM e municipalità, istituti di istruzione superiore o organizzazioni della società civile. Utilizzando una governance a più livelli e un approccio integrato, i loro servizi includono informazioni e supporto che mirano a rispondere alle esigenze dei migranti in diversi ambiti, tra cui la regolarizzazione della situazione migratoria, la nazionalità, il ricongiungimento familiare, l'alloggio, l'occupazione e la sicurezza sociale. Infine, il Progetto Municipale di Mediazione Interculturale, che si è svolto dal 2018 al 2021 e attuato in 12 comuni, mira alla creazione e allo sviluppo di gruppi di mediazione interculturale che facilitino l'integrazione delle comunità di migranti, rom e nomadi. I mediatori sono persone del posto, immigrati o rom. Essi svolgono un ruolo centrale nel ridurre la distanza tra gli immigrati e i servizi pubblici. I mediatori operano principalmente sulla comunicazione interculturale, sul dialogo e sulla comprensione reciproca. Lavorano anche sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti, utilizzando i principi della mediazione interculturale.

In **Finlandia**, invece, esiste un Consiglio Consultivo per le Relazioni Etniche, sotto l'egida del Ministero della Giustizia, che riunisce esperti di migrazione a livello nazionale, regionale e locale, dai funzionari pubblici ai rappresentanti della società civile. Si impegna a dialogare con gli immigrati, le minoranze etniche, culturali e religiose, le autorità pubbliche, i partiti politici e le ONG. È integrato da sette consigli consultivi regionali.

In **Spagna**, la Conferenza Settoriale sull'Immigrazione è un meccanismo semi-strutturato (esistente anche per altri temi politici) in cui le autorità regionali incontrano le autorità nazionali per discutere delle azioni pubbliche sull'immigrazione. I comuni sono rappresentati dalla Federazione Spagnola

⁸⁹ Direzione Generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza (Commissione europea) (2007).

degli Autorità Locali, con diritto di “parola ma non di voto” nelle assemblee.

Le autorità nazionali **norvegesi** affrontano le sfide dell’integrazione e individuano il ministero o il settore responsabile attraverso la Strategia per l’Integrazione – **Integrazione attraverso la conoscenza** (2019-2022, in norvegese). La strategia si basa sulla ricerca e sulle lezioni apprese negli ultimi anni e richiede sforzi straordinari per consentire la mobilità sociale ed evitare l’emarginazione dei migranti. La strategia prevede quattro aree prioritarie e 57 misure da attuare entro quattro anni. Le quattro aree prioritarie sono: i) Istruzione e qualificazione; ii) Lavoro; iii) Integrazione giornaliera; iv) Diritto ad una vita libera. La strategia coinvolge sette ministeri. Ulteriori informazioni:

www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da-984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf.

La **Federazione Russa** ha istituito meccanismi nazionali e un quadro giuridico di riferimento per regolare le relazioni interetniche e interculturali. Il dialogo tra gli organi di governo federali e regionali e le strutture di autonomia locale con le associazioni pubbliche, scientifiche e culturali è saldamente consolidato, anche nell’ambito dell’attuazione della Strategia della Politica Nazionale dello Stato della Federazione Russa per il periodo fino al 2025. Le principali piattaforme per questo dialogo sono il Consiglio per le Relazioni Interetiche facente capo al Presidente della Federazione Russa⁹⁰ e la Commissione Governativa per le Politiche Migratorie.⁹¹ Inoltre, l’Agenzia Federale per gli Affari Etnici⁹² è strettamente coinvolta nelle questioni interetiche, compresa la dimensione migratoria. Anche la Camera Pubblica della Federazione Russa⁹³ è coinvolta in questo lavoro in quanto organo principale per garantire l’interazione dei cittadini con le autorità statali e le autonomie locali.

A livello regionale, ai sensi dell’articolo 3, comma 2 della Legge Regionale 5/2004, ogni tre anni l’Assemblea Legislativa della **Regione Emilia-Romagna** approva, su proposta della Giunta, un “Programma per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”. (La regione è stata la prima in Italia a registrare l’incidenza dei residenti stranieri sul totale della popolazione residente). Inoltre, ad uno specifico gruppo tecnico interdipartimentale è affidato il compito di monitorare lo stato di attuazione degli obiettivi trasversali definiti dal programma stesso, nonché di rendicontare le attività svolte dai vari settori e servizi della regione.

90. <https://sovetnational.ru/>.

91. <http://government.ru/department/198/about/>.

92. <https://fadn.gov.ru/>.

93. www.oprf.ru/en.

Recentemente, il Consiglio Comunale di **Bilbao** (Spagna) ha istituito la Commissione Inter-area per la progettazione, l’attuazione e la valutazione del Piano Municipale per la Cittadinanza e la Diversità. Si tratta di una commissione interna e interdipartimentale per il coordinamento, la discussione e l’attuazione; è di natura permanente e composta da rappresentanti di tutte le aree e gli organi comunali. La commissione contribuirà al coinvolgimento diretto dell’intera struttura municipale nella promozione dell’approccio interculturale in tutte le aree settoriali e trasversali dell’azione comunale. Svolge, tra gli altri, i seguenti compiti: i) contribuire all’identificazione, all’implementazione e alla valutazione delle azioni del Piano per la Cittadinanza e la Diversità; ii) scambiare e condividere informazioni relative alla gestione della diversità; iii) promuovere il coordinamento e la collaborazione tra le diverse aree di lavoro, gli organi pubblici e la società; iv) identificare nuove azioni, bisogni, spazi e opportunità; v) rilevare i bisogni formativi e promuovere le opportunità di formazione nel campo dell’interculturalità, della convivenza e della gestione della diversità. A questa commissione partecipano vari dipartimenti locali: gioventù, sport, parità, cultura, urbanistica, opere, servizi, azioni sociali, alloggi, polizia, istruzione, sviluppo economico, commercio e occupazione, salute e tutela dei consumatori. La commissione è guidata e promossa dal dipartimento comunale responsabile delle politiche interculturali.

Infine, l’**Unione delle Metropoli Polacche** è un’associazione che riunisce 12 delle maggiori città polacche. Dal 2017, l’UPM gestisce un gruppo di lavoro su migrazione e integrazione. È all’interno di questo gruppo che i rappresentanti dei governi locali si scambiano esperienze, si sostengono a vicenda e sviluppano politiche globali. Grazie a questo approccio, le esperienze, le soluzioni e il know-how delle autorità locali possono essere condivisi in tutta la Polonia. Questo quadro di riferimento per la cooperazione ha anche permesso una risposta rapida e armonica basata su soluzioni efficaci e condivise durante la recente emergenza Covid-19, in particolare per quanto riguarda la comunicazione con i cittadini migranti durante il lockdown di marzo e aprile 2020.

Elementi chiave:

- garantire un approccio coeso e coordinato tra i dipartimenti e le agenzie governative;
- coinvolgere sostenitori e operatori, per arricchire le prospettive e le esperienze vissute;
- creare nuove agenzie, se necessario, dotate di competenze, risorse, capacità e autorità per mobilitare e coordinare i dipartimenti e i livelli di governance pertinenti;

- d. prevedere una governance a più livelli, che garantisca la coesione dei livelli nazionale, regionale e locale;
- e. sostenere le reti orizzontali, in particolare le reti nazionali delle Città Interculturali.

Attori designati ad assumersi le responsabilità, compresa la coproduzione da parte degli utenti

È importante che siano chiaramente assegnate le responsabilità per i vari aspetti e azioni della strategia, altrimenti potrebbe rimanere una finzione ufficiale, lontana dalla pratica quotidiana dei dipartimenti e delle agenzie. Idealmente, tutti i dipartimenti interessati dovranno perseguire e mirare a raggiungere uno o più obiettivi della strategia, in modo che quest'ultima non sia responsabilità di un singolo ufficio. Il livello generale di competenza interculturale dei dipendenti pubblici può essere un problema, se essi devono accettare la sfida. Ciò sarà favorito da misure di azione positiva volte a concedere ai migranti e ai residenti stranieri l'accesso all'impiego nel settore pubblico, tuttavia una ricerca dell'Agenzia per i Diritti Fondamentali ha rilevato che solo otto Stati membri dell'UE stanno agendo in tal senso.⁹⁴

Ma gli attori responsabili non devono limitarsi alle azioni di governo. In Danimarca, ad esempio, il governo e le parti sociali hanno raggiunto, nel 2016, un accordo per facilitare l'integrazione dei rifugiati e dei loro familiari ricongiunti nel mercato del lavoro. A fronte dell'evidenza che solo il 27% (3° trimestre 2016) delle persone in età lavorativa appartenenti a queste categorie aveva trovato lavoro dopo tre anni di partecipazione ai programmi di integrazione, i sindacati e i datori di lavoro hanno concordato un quadro di riferimento di sostegno. Ciò ha snellito e accelerato la valutazione e il riconoscimento delle competenze, l'acquisizione della lingua danese professionale e l'inserimento lavorativo, anche attraverso nuovi requisiti imposti alle autorità locali. Ha inoltre istituito un programma di formazione per i nuovi lavoratori non ancora in grado di ottenere un salario di riserva sindacale, incentivando al contempo i tirocini con un bonus per le aziende partecipanti. Analogamente, la Svezia ha sviluppato una serie di "corsie preferenziali" per promuovere il rapido impiego dei rifugiati attraverso accordi con le parti sociali settoriali. A fine del 2017, più di 5.000 rifugiati erano passati attraverso queste corsie preferenziali, in 14 settori.⁹⁵ Inoltre, a livello micro, può essere incoraggiato il volontariato e l'attivismo individuale. In Italia, ad esempio, ci sono stati casi di comuni interculturali che

hanno ospitato in modo importante singoli rifugiati o piccoli gruppi in famiglie e gruppi locali e incoraggiato esperimenti di costruzione autonoma di alloggi da parte di gruppi misti.

In **Portogallo**, la Rete Scolastica di Educazione Interculturale (REEI) - l'educazione interculturale all'interno di contesti educativi formali è promossa dall'Alto Commissariato per le Migrazioni, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e la Fondazione Aga Khan. La rete è composta da scuole che si impegnano ad accogliere, integrare e promuovere il successo scolastico di tutti i bambini e i giovani, indipendentemente dalle loro origini culturali o nazionali, e a promuovere una cultura e una pratica di apertura alle differenze, stabilendo interazioni positive tra tutti gli studenti e tutti i membri della comunità educativa. Partecipare alla rete significa integrare le pratiche di educazione interculturale nel Progetto Educativo Scolastico e nel Piano Annuale di Attività nelle seguenti aree: Cultura Organizzativa Scolastica; Programmi (contenuti, risorse e didattica) e Impegno Comunitario. Inoltre, nel 2018/2019 è stata adottata una Strategia Nazionale per l'Educazione alla Cittadinanza volta a rendere l'educazione interculturale parte del programma nazionale. Questa strategia definisce il tema "Cittadinanza e Sviluppo" come obbligatorio per tutte le scuole e trasversale a tutti i livelli scolastici.

Nel 2015 la città di **Erlangen** (Germania) e Siemens AG (25.000 dipendenti) hanno avviato una collaborazione per offrire stage di otto settimane a richiedenti asilo qualificati presso l'azienda Siemens. Un anno dopo, Siemens ha esteso il suo programma ad altre sedi in Germania, istituendo programmi di formazione di sei mesi per i giovani rifugiati, che comprendono corsi intensivi di lingua e una formazione pre-professionale nei settori della meccanica e dell'elettronica. Il programma è stato rinnovato in seguito all'evidenza di una situazione win-win-win: innanzitutto per i richiedenti asilo, che ricevono un orientamento sul posto di lavoro e verificano in autonomia le loro capacità professionali; poi per i dipendenti dell'azienda, che possono riflettere su eventuali pregiudizi nei confronti di rifugiati e migranti e imparare dalla diversità delle competenze; infine per l'azienda stessa, che può sfruttare il potenziale di una forza lavoro diversificata.

Nel 2018 la città di **Bergamo** (Italia) ha lanciato la prima "Accademia per l'Integrazione dei Rifugiati", un progetto realizzato congiuntamente dalla città, dalla Camera di Commercio locale (Confindustria di Bergamo) e da diverse organizzazioni della società civile, tra cui Caritas e Ruah. L'Accademia consiste in una formazione di nove mesi, che comprende corsi di lingua italiana, formazione professionale e

94. Agenzia per i diritti fondamentali (2017), *Insieme nell'UE: promuovere la partecipazione dei migranti e dei loro discendenti*, p. 48.

95. Si veda: Uffici governativi della Svezia (2016), *Corsie preferenziali - un'introduzione più rapida degli immigrati appena arrivati*.

uno stage in una delle aziende aderenti al progetto e facenti parte di Confindustria, con la possibilità di essere assunti dopo il corso.

Bilbao (Spagna), attua l'iniziativa "Riconoscimento delle donne migranti di Bilbao", il cui obiettivo principale è riconoscere l'importanza della presenza della donna immigrata nella vita sociale e pubblica della città, e contribuire a diffondere un'apertura generale al riconoscimento della diversità. L'iniziativa rende visibile e celebra il lavoro, l'impegno e il contributo delle donne migranti alla società ospitante, in sei campi: come agenti della comunità, imprenditrici, politiche, artiste, sostenitrici dei diritti umani e delle attività, giovani emancipate.

Analogamente, nel dicembre 2013, la **Regione Umbria** (Italia) ha firmato un Protocollo d'intesa con la maggior parte degli attori economici e sociali presenti sul territorio umbro (come i tre principali sindacati, il settore sociale privato, le principali organizzazioni del profit privato tra cui Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Scuola Edile di Perugia e Terni, Confartigianato), le Province e la sezione umbra dell'Associazione dei Comuni Italiani. Il protocollo intendeva promuovere e sostenere quelle azioni e iniziative volte a facilitare l'effettiva integrazione socio-economica dei richiedenti asilo/titolari di protezione internazionale. Il Protocollo d'intesa è servito da collegamento tra le esigenze e i bisogni lavorativi dei beneficiari con il sistema delle opportunità territoriali (offerte di formazione e lavoro) ed per migliorare il profilo del sistema di rete territoriale e servizi, garantendo l'efficienza dei diritti sociali.

Elementi chiave:

- a. fornire una direzione politica strategica a partire dal più alto livello di governo;
- b. coinvolgere le parti sociali, soprattutto negli aspetti di integrazione relativi al mercato del lavoro;
- c. assistere le regioni e i comuni nello sviluppo di strategie di integrazione trasversali e collegate;
- d. garantire che la consapevolezza interculturale diventi una competenza di base per tutti i dipendenti pubblici;
- e. promuovere una cultura di attivismo civico, innovazione e dialogo sul territorio.

L'entità e la fonte delle risorse necessarie per l'attuazione

Trovare le risorse per una strategia di integrazione interculturale può costituire un ostacolo, senza le quali non è possibile alcuna attuazione pratica. In linea di principio, ciò non dovrebbe essere un grosso

problema, poiché una strategia interculturale è in gran parte una questione di applicazione della lente interculturale ai settori politici esistenti, il che può significare rivedere programmi e progetti piuttosto che ripartire dall'inizio. Naturalmente, in alcune aree possono essere assegnati finanziamenti mirati a progetti o strutture innovative. Il primo piano di integrazione interculturale spagnolo ha stanziato 2 miliardi di euro in quattro anni, il che ha permesso ai comuni di portare avanti progetti pilota e azioni ripetibili. Il sostegno dell'UE può essere disponibile (ove applicabile), compreso il Fondo per l'Asilo, la Migrazione e l'Integrazione, come prevede il piano nazionale di integrazione italiano. Tuttavia, anche se una strategia viene inizialmente sviluppata con il finanziamento (esterno) di progetti, è importante che essa sia dotata di finanziamenti strutturali per la sua attuazione, valutazione e aggiornamento.

Un finanziamento aggiuntivo può essere ragionevolmente inteso come un investimento nel vantaggio della diversità da realizzare, mentre la mancanza di tale investimento comporterà comunque dei costi e la rinuncia alla garanzia che tali vantaggi si possono realizzare. I richiedenti asilo, in particolare, possono languire per anni al di fuori del mercato del lavoro, mentre il loro morale si abbassa e le loro competenze si atrofizzano. Secondo una ricerca convincente, il costo della mancata integrazione è superiore all'investimento in integrazione e inclusione.

Nel settembre 2017 è emerso che la Casa Bianca aveva scartato uno studio del Dipartimento della Salute e dei Servizi Umani degli Stati Uniti, commissionato dal presidente, in un memorandum di marzo che attuava il divieto di ingresso per i rifugiati (e migranti) provenienti da alcuni Paesi musulmani. Il memorandum chiedeva informazioni sui costi del programma per i rifugiati e su come tagliarli. Ma lo studio ha dimostrato che, nel decennio precedente, i rifugiati hanno portato una differenza positiva di 63 miliardi di dollari sulle entrate statali rispetto ai costi sostenuti.⁹⁶

Uno studio tedesco del 2008 ha rilevato che la mancata integrazione degli immigrati costava allo Stato circa 16 miliardi di euro. Lo Stato perdeva le imposte sul reddito e i contributi pensionistici e di previdenza sociale a causa delle insufficienti competenze linguistiche, mancanza di reti sociali e scarsa integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Pertanto, la mancata integrazione costava ai governi federali e statali 3,6 miliardi di euro all'anno. Il costo per i comuni è stato di circa 1,3 miliardi di euro e per gli enti previdenziali di 7,8 miliardi di euro.⁹⁷

96. "L'amministrazione Trump respinge lo studio che dimostra l'impatto positivo dei rifugiati", *New York Times*, 18 settembre 2017.

97. Fritsch T., Stutz H. e Schmutz S. (2008), *Costo sociali della mancata integrazione degli immigrati per i comuni*, Fondazione Bertelsmann.

Non è da sottovalutare nemmeno l'effetto moltiplicatore del sostegno finanziario alle ONG che possono mobilitare in modo straordinario l'attivismo volontario. L'UNESCO ha riconosciuto il valore di tali "iniziative di volontariato, cooperative locali e reti di collaborazione capaci di lavorare in gruppi più ristretti e offrire un'assistenza più personalizzata".⁹⁸

Attraverso il programma dei Progetti Urbani, il Consiglio Federale della Svizzera – con il sostegno dei Cantoni – ha fornito supporto tecnico e finanziario alle città di piccole e medie dimensioni e ai Comuni dell'agglomerato tra il 2008 e il 2015. L'attuazione dei progetti di sviluppo dei quartieri mirava a migliorare in modo sostenibile la qualità di vita dei residenti attraverso un approccio interdisciplinare e partecipativo (www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html).

Inoltre, il programma ha dato vita alla rete Living Neighbourhoods (si veda una panoramica dei progetti urbani sul sito web: <https://lebendige-quartiere.ch/de/Projekte>). Diversi progetti (ad esempio a Sciaffusa, Regensdorf e Vernier) mirano esplicitamente all'integrazione interculturale. In occasione del simposio di primavera del 2019, la rete ha presentato vari progetti, tra cui quello sulla mediazione interculturale dei caretakers, che è stato attuato in varie città (https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque_de_printemps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale).

Molte iniziative sono state intraprese a livello comunale e cittadino. Ad esempio:

- ▶ il programma Periurban (www.periurban.ch/), che dal 2008 aiuta i comuni delle aree rurali a promuovere l'integrazione;
- ▶ il programma Contact-Citizenship, che dal 2012 al 2019 ha sostenuto numerose iniziative di impegno civico nel campo della migrazione e dell'integrazione, mettendo così in luce il potenziale innovativo della società civile e creando sinergie tra servizi di integrazione, associazioni, settore privato e singoli cittadini.

Elementi chiave:

- a. presentare gli stanziamenti di bilancio come un investimento nel vantaggio della diversità;
- b. riconfigurare le spese esistenti osservandole attraverso la lente interculturale;

98. UNESCO (2016), *Le città che accolgono rifugiati e migranti: migliorare l'efficacia della governance urbana in un'epoca di migrazioni*.

- c. garantire che i finanziamenti siano orientati ai programmi, anziché sostituirli;
- d. fare in modo che i finanziamenti seguano i singoli utenti, in modo che le autorità locali possano finanziare i servizi;
- e. sostenere le ONG che mobilitano il volontariato come risorsa naturale.

I veicoli per la comunicazione delle politiche e i relativi destinatari

La comunicazione pubblica della strategia interculturale è di grande importanza. Uno dei punti deboli degli approcci multi-culturalisti nella gestione della diversità era che, nella realtà, essi coinvolgevano solo l'élite delle comunità minoritarie, mentre il successo sul campo, così come la legittimità dell'integrazione interculturale, dipende da un ampio sostegno pubblico. Pur essendo una nozione complessa, l'interculturalismo può essere rappresentato semplicemente come "l'inclusione dell'altro nel sé".⁹⁹ I cittadini possono essere coinvolti attraverso la loro capacità di empatia piuttosto che di esclusione, con la comunicazione di valori condivisi e di storie umane accessibili e soddisfacenti. Tuttavia, la comunicazione della strategia interculturale non deve avvenire in modo organico: deve essere attentamente pianificata e sostenuta nel corso dell'intero processo di attuazione, al fine di creare un'ampia condivisione dei suoi contenuti, tra le istituzioni o il pubblico in generale, e di rafforzare la capacità di sostenerla tra tutti gli attori. Occorre anche organizzare un'adeguata formazione sulla comunicazione interculturale per i responsabili della comunicazione, al fine di costruire una messaggistica interculturale positiva e di sviluppare narrazioni alternative per contrastare i discorsi d'odio. Inoltre, si può ora contare su un'ampia esperienza anti-rumours che sfida gli stereotipi popolari, anche mobilitando i cittadini come "attori anti-rumour" che coinvolgano i loro simili nelle conversazioni comuni.¹⁰⁰

Senza interferire in alcun modo con la libertà dei media, è anche legittimo coinvolgere le associazioni dei giornalisti in una discussione, nel contesto della strategia nazionale di integrazione, su come le relative questioni siano trattate in modo equo e preciso, ad esempio con riferimento ai loro codici di condotta. La Rete del Giornalismo Etico, in collaborazione con l'Agenzia per i Diritti Fondamentali, l'Unione europea di Radiodiffusione e la Federazione Europea dei Giornalisti, ha prodotto un toolkit per raccontare la migrazione.¹⁰¹

99. Wilson R. (2018), *Accogliere la sfida della diversità culturale in Europa: andare oltre la crisi*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

100. Si veda: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

101. Si veda: <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-toolkit>.

Neumarkt (Germania) ha sviluppato un'importante dichiarazione di missione al momento dell'adesione al programma Città Interculturali: Neumarkt - Città Aperta Interculturale. È stata predisposta in occasione di una delle conferenze cittadine in vista dell'adozione del documento politico *Impetus for a Sustainable City*, che rappresenta la strategia di integrazione interculturale della città. Tale dichiarazione di mission stabilisce un impegno per: la convivenza pacifica; il rispetto e l'apprezzamento reciproco; l'integrazione come processo dinamico e bidirezionale di reciprocità e accoglienza; l'integrazione come partecipazione sociale per tutti; una cultura dell'accoglienza; il contrasto a tutte le forme di razzismo.

Elementi chiave:

- a. progettare un piano di comunicazione per la strategia, identificando le tappe più importanti del suo sviluppo: processo di progettazione, attori chiave, approvazione, attuazione dei programmi prioritari, commemorazione delle tappe annuali, avanzamento dei risultati, valutazioni intermedie e valutazione finale. Il piano di comunicazione generale della strategia deve essere integrato con le strategie di comunicazione di ciascuna azione prevista nel quadro di riferimento del piano, compreso un piano di comunicazione interna, che informi il personale relativamente alla strategia e agli obiettivi, a come questi ultimi sono stati incorporati nelle politiche interne e nelle strutture di rendicontazione, e alle aspettative di buone pratiche di lavoro;
- b. presentare un messaggio politico semplice, coerente e basato su valori positivi, in linea con lo scopo, ripetuto a tutti i livelli di governance;
- c. sviluppare una campagna PR non partitica, con un'immagine, uno slogan, una presenza sui social media ed eventi;
- d. utilizzare i programmi e i progetti sostenuti per "dimostrare" oltre che per "raccontare";
- e. sostenere gli ambasciatori dell'integrazione interculturale nella sfera pubblica online e offline;
- f. coinvolgere le associazioni di giornalisti e i media comunitari per promuovere un giornalismo etico in questo ambito;
- g. monitorare il modo in cui i media e i social media descrivono i migranti e la diversità.

Disposizioni per il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia

Il monitoraggio e la valutazione ricorrente della strategia sono essenziali per identificare eventuali divari tra le aspirazioni e le effettive realizzazioni. Anche in questo

caso, risultati chiaramente definiti dagli obiettivi sono essenziali per evitare una lunga lista di target arbitrari o indicatori insignificanti con un carattere a sé stante. Sono i primi a dover essere valutati quanto alla loro realizzazione.¹⁰² Alcuni obiettivi possono non essere facilmente misurabili, ad esempio la fiducia sociale o la coesione della comunità. Ciò richiede forti partenariati di ricerca e seri investimenti nello sviluppo di nuovi strumenti di valutazione. Il Barometro dell'Integrazione dei Paesi Baschi è uno di questi strumenti, così come il Monitoraggio dell'Integrazione di Vienna. È intrinseco alla natura dell'integrazione interculturale il fatto che le misurazioni quantitative debbano essere combinate con valutazioni qualitative per far emergere un quadro completo - in parte perché le esperienze degli utenti sono importanti e in parte perché esisteranno autentiche differenze di prospettiva tra i diversi attori sociali. La focalizzazione del modello operativo su programmi e progetti si presta facilmente ad una metodologia di valutazione basata su casi di studio. Come tutti gli altri elementi del modello, anche il monitoraggio e la valutazione devono essere partecipativi: è perfetto se gli obiettivi sono apparentemente raggiunti, soprattutto in termini di misurazioni quantitative, ma se ciò non corrisponde all'esperienza qualitativa di coloro che devono animare il piano a livello base, allora la spinta che esso esercita può essere seriamente sopravvalutata. Nella revisione del piano nel corso del tempo occorre avere un feedback da tutte le lezioni, sia di insuccesso che di successo, man mano che l'esperienza e la fiducia crescono.

Ad esempio, per continuare l'esempio dell'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro, sia la Danimarca che la Svezia hanno scoperto, attraverso il monitoraggio dei loro programmi, che le donne rifugiate erano in media molto più svantaggiate nel mercato del lavoro rispetto alle loro controparti maschili. Ciò ha incoraggiato entrambi i governi a riflettere sui motivi di questa situazione e cercare di sviluppare risposte correttive.

Swansea (Regno Unito) effettua regolarmente consultazioni con i residenti sia come strumento di pianificazione che di valutazione. Il Consiglio Municipale di Swansea ha sviluppato una serie di strumenti per coinvolgere e consultare tutti i cittadini nel processo decisionale relativamente alle priorità, piani, bilancio, servizi sociali e vita civile. Le principali strutture per le consultazioni sono:

- La strategia di Consultazione e Impegno/ Coinvolgimento, che aiuta gli operatori ad impegnarsi con i residenti e gli utenti dei servizi;

102. Sanderson I. (2000), "Valutare l'efficacia delle risposte delle politiche all'esclusione sociale", in Percy-Smith J. (a cura di), *Dall'esclusione all'inclusione: risposte delle politiche all'esclusione sociale in UK*, Open University Press, Buckingham.

- ▶ Il panel online Swansea Voices, che consiste in un database di residenti che vengono regolarmente consultati dal Consiglio sui suoi servizi e su temi di interesse locale. I membri vengono continuamente rinnovati per dare al maggior numero possibile di persone l'opportunità di partecipare. Le recenti consultazioni hanno riguardato la riqualificazione del centro città e le priorità per il bilancio del Consiglio;
- ▶ Swansea Reputation Tracker, un'indagine telefonica condotta dal Consiglio. Ogni due mesi viene chiesto a 180 persone di esprimere la loro opinione sul Consiglio, sui servizi che fornisce, sul personale del Consiglio e sulla soddisfazione per la loro area locale. Le informazioni raccolte ogni anno sono utilizzate per influenzare i piani di servizio del Consiglio e presentate come parte dei processi di monitoraggio delle prestazioni.

Better Reykjavík è un forum di consultazione online in cui i cittadini hanno la possibilità di presentare e discutere idee sui progetti a cui la città sta lavorando. Il sito web è aperto a tutti per la visualizzazione e la partecipazione. Gli utenti partecipano presentando le proprie idee, valutando quelle degli altri e/o fornendo un feedback favorevole o contrario. Better Reykjavík consente ai cittadini di esprimere, discutere e dare priorità alle idee per migliorare la propria città. Inoltre, consente agli elettori di influire direttamente sul processo decisionale. All'interno della piattaforma Better Reykjavík operano diversi progetti, il più grande dei quali è My District, il progetto di bilancio partecipativo della città di Reykjavík, in corso dal 2011, con oltre 18 milioni di euro stanziati direttamente dai cittadini per realizzare i progetti della città.

Attraverso Better Reykjavík, nel 2017 la città ha raccolto le idee dei cittadini per co-creare la propria politica educativa. È stata la prima volta che una politica governativa è stata oggetto di crowdsourcing in Islanda.

Un processo simile è ora in atto laddove la città sta formulando la sua prima politica per la democrazia, chiedendo ai cittadini di partecipare presentando idee sul miglioramento dei processi e/o sulla definizione delle priorità degli obiettivi democratici.

Elementi chiave:

- a. definire gli indicatori in base ai risultati richiesti dagli obiettivi, compresi gli indicatori di mainstreaming di genere;
- b. includere valutazioni qualitative, con un focus sull'utente e prospettive multiple;

- c. utilizzare case studies che esaminano programmi o progetti esemplari così come focus groups;
- d. ricorrere a valutatori esperti indipendenti per ottenere dati imparziali;
- e. massimizzare il coinvolgimento di operatori e sostenitori sul campo.

Strumenti per il riesame e la revisione delle politiche

I piani di integrazione nazionali esistenti hanno una durata variabile, ma un orizzonte temporale di tre anni è piuttosto comune. Tale durata offre un tempo sufficiente per implementare l'attuale iterazione della strategia, ma non troppo perché la sua attuazione "sia differita" man mano che si procede con le priorità politiche e di servizio pubblico. Come per la progettazione della strategia, anche la sua ri-progettazione deve essere basata su dati concreti - in particolare sui risultati di una valutazione professionale indipendente - e deve dare voce ai sostenitori e agli operatori sul campo che altrimenti potrebbero sentirsi esclusi. Questo può portare al ritiro di alcuni progetti che non hanno performato bene, mentre altri che si sono dimostrati innovativi e di successo possono essere incrementati, anche attraverso il re-indirizzamento dei finanziamenti - anche in questo caso il fulcro modulare di programma/progetto, della strategia rende tutto più facile. Parlando in generale, la revisione della strategia è anche una buona occasione per riconfermare il più ampio impegno della società nei confronti del suo intento complessivo e per rafforzare il consenso pubblico e politico in questo senso.

La Repubblica della **Macedonia Settentrionale** ha istituito un sistema di monitoraggio e rendicontazione sull'attuazione del Piano d'Azione della Strategia per una Società Unica e l'Interculturalismo. Nel monitoraggio si presta particolare attenzione al grado di attuazione delle priorità e degli obiettivi a livello di cluster/area strategica. Viene inoltre valutato se i tempi di attuazione delle misure e delle attività sono stati rispettati, così come i rischi potenziali, le attività incomplete, l'efficacia e l'efficienza dell'uso dei fondi e se si è ottenuta la visibilità degli effetti delle politiche. Per ogni indicatore deve essere identificato un risultato annuale pianificato e una linea di riferimento, al fine di misurare e valutare il successo. In questo caso, è necessario prestare attenzione alla selezione di indicatori sensibili di genere. Se, per qualsiasi motivo, non è possibile stabilire un indicatore di riferimento prima dell'attività, si deve prendere in considerazione il risultato (quantitativo o qualitativo) ottenuto durante la prima misurazione. Inoltre, è necessario stabilire un modello distinto per la

raccolta dei dati e il monitoraggio dell'attuazione dei piani d'azione per cluster/aree strategiche.

Il monitoraggio viene effettuato dall'organo di coordinamento dell'Ufficio del PMRNM, in collaborazione con i ministeri competenti e altri stakeholders, nonché attraverso i dibattiti pubblici. L'organo di coordinamento deve presentare all'Organo Consultivo Permanente e al Governo della Repubblica della Macedonia Settentrionale, quattro volte all'anno, una relazione sull'attuazione del Piano d'Azione della Strategia per una Società Unica e l'Interculturalismo. Nella relazione occorre prestare la dovuta attenzione ai seguenti principi: precisione e concisione, pertinenza, obiettività e comunicazione delle informazioni in modo qualitativo e quantitativo. Le relazioni sono pubblicate sul sito web del GNRM.

La valutazione a medio termine (due anni) è effettuata da esperti indipendenti, così come dopo la scadenza della Strategia per una Società Unica e l'Interculturalismo 2020-2023. Il piano d'azione della strategia sarà debitamente rivisto sulla base delle relazioni che valutano il livello di attuazione e i risultati, e costituirà la base per la strategia successiva.

Elementi chiave:

- a. stabilire una durata limitata (ad esempio, tre o quattro anni), come durata ottimale per l'attuazione e la revisione;
- b. garantire una revisione basata sui risultati di una valutazione indipendente e obiettiva e sul feedback dei partecipanti;
- c. ritirare i programmi/progetti che non performano bene e incrementare le buone pratiche;
- d. massimizzare il coinvolgimento democratico dell'intera società nel dibattito;
- e. ricordare ancora una volta ai più emarginati che la loro voce viene ascoltata

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 46 Stati membri, compresi tutti i paesi che fanno parte dell'Unione europea. Ogni Stato membro del Consiglio d'Europa è firmatario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.