

Autorità locali e integrazione dei migranti e rifugiati: tra opportunità e sfide strutturali¹

Anna Piccinni

¹ Questo articolo é estratto dalla ricerca Ocse pubblicata in Aprile 2018 *Working together for local integration of migrants and refugees*, <http://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>. Ogni opinione aggiuntiva o argomento addizionale utilizzato in questo articolo sono esclusivamente quelle dell'autore e non necessariamente riflettono l'opinione ufficiale dell'Ocse né dei paesi membri.

Anna PiccinniOCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico)²
anna.piccinni1@gmail.com

Abstract

Se è vero che le autorità nazionali sono incaricate della gestione della migrazione, è a livello locale che giorno per giorno avviene il processo di accogliere e integrare chi arriva, creando le condizioni perché divengano i residenti di domani. Questo articolo, estratto da un recente studio dell'Ocse [Oecd 2018] osserva la *governance* dell'integrazione di migranti e rifugiati nelle città europee descrivendo le risposte attraverso i diversi livelli di governo, e la loro evoluzione prima e dopo l'aumento degli arrivi di rifugiati, richiedenti asilo e migranti dal 2015 in poi. Lo studio illustra vari strumenti utili per disegnare, implementare e valutare le politiche locali di integrazione, repertoriandoli secondo i 12 punti della *Checklist per l'azione pubblica per l'integrazione dei migranti e rifugiati* stilata sulla base dei dati raccolti. La checklist propone una visione organica in materia di integrazione, che può essere realizzata sia a livello nazionale, regionale che locale, migliorando i processi di *governance e accountability* e combinando misure in ambiti chiave delle politiche pubbliche: alloggio, welfare, lavoro, istruzione, salute, etc. In questo articolo dopo aver osservato i meccanismi di coordinazione propri alle tematiche di integrazione attraverso i livelli di governo e attraverso gli ambiti delle politiche locali, ci soffermeremo sulle azioni per l'integrazione dei migranti e rifugiati nel mercato del lavoro. Questo articolo osserva sia migranti che rifugiati e richiedenti asilo. Si fa riferimento ai migranti come popolazione eterogenea, includendo migranti provenienti dai paesi Eu e non-Eu, così come le seconde generazioni.

While migration policy remains a national responsibility, central and local authorities recognise that integration needs to happen where people are, in their workplaces, in their neighbourhoods, and in the schools where they send their children. This article is extracted from a recent OECD report (OECD, 2018) which takes stock of the existing multi-level governance frameworks and policies for migrant and refugee integration in large European cities. The study describes how these governance frameworks evolved before and after the peak in newcomers arrivals since 2015. It illustrates

2 Analista politica per Ocse, scrive il presente *paper* nelle sue proprie capacità.

different tools for designing, implementing and evaluating local integration policies, compiling them according to the 12 objectives of the 'Checklist for public action to migrant integration at the local level' based on the results of the study. The Checklist offers an holistic view on integration policies that can be implemented at national, regional and local level, to improve cross-level governance and accountability and breaking silos across key policy sectors for integration such as housing, labour, welfare, education, health, etc. This article takes stock of existing cross-level and cross-sectoral coordination mechanisms around integration issues and focuses on policies for integrating migrants and refugees in the labour market. The focus of this study is on "migrants", including migrants, asylum seekers and refugees meaning a wide range of different groups of people, from EU and non-EU countries, as well as migrants who settled in the cities many years ago and native-born with at least one migrant parent.

Parole chiave/ Keywords

Migrazioni, Europa, Lavoro / *Migrations, Europe, Labour*

Nella maggioranza dei paesi Ocse le città, in particolare le grandi aree metropolitane e città-capitali, registrano le percentuali più elevate di popolazione migrante. In media in questi paesi, due terzi della popolazione che risiede in un paese diverso da quello di nascita (nati all'estero) vive in zona urbana, contro una media del 58% della popolazione nativa di quel paese che vive in zone urbane [Oecd 2018]. Le politiche per l'integrazione devono essere formulate attraverso i diversi livelli di governo per prendere in conto il mosaico di esperienze eterogenee che i territori vivono secondo la diversa concentrazione della popolazione migrante³ e alle caratteristiche dei luoghi stessi.

Le città sono in prima linea nell'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Al di là delle competenze formali che sono attribuite alle città dall'ordinamento nazionale, le autorità locali operano per trovare delle soluzioni: dall'immediata accoglienza di chi arriva, spesso senza alcun alloggio, all'identificare i benefici della presenza dei migranti per lo sviluppo locale. Le autorità svolgono questo ruolo in stretta collaborazione non solo con gli altri livelli di governo ma anche con gli attori locali (Ongs, organizzazioni della società civile, settore privato, sindacati, associazioni caritative, associazioni migranti, etc.) che spesso hanno una vasta esperienza nel rispondere ai bisogni di questo pubblico.

³ Per maggiori informazioni sulla presenza e gli *outcome* socio economici della popolazione migrante e nativa regione per regione (T12) attraverso i paesi Ocse è consultabile la base dati online dell'Ocse https://gitvfd.github.io/migrants_integration_in_regions

Dallo studio dell'Ocse [Oecd 2018], basato sui risultati di un questionario somministrato a 72 città europee e dei casi studio realizzati in nove larghe città europee (Atene, Amsterdam, Berlino, Barcellona, Glasgow, Gothenburg, Parigi, Roma e Vienna) e una piccola città tedesca (Altena), emerge che il principale *gap* in materia di *governance* dell'integrazione che le città sperimentano è la mancanza di informazione e coordinazione attraverso livelli di governo. Le città lamentano inoltre la mancanza di coerenza tra politiche che spesso vengono formulate in silos. L'altra carenza secondo le città che hanno partecipato allo studio è quella finanziaria. La mancanza di fondi stabili per l'integrazione, che possano essere utilizzati flessibilmente secondo le esigenze del livello locale emerge come un ostacolo all'integrazione. Questi risultati non sorprendono se considerato il carattere trasversale delle politiche di integrazione che riguardano ambiti diversi delle politiche pubbliche e diversi livelli di governo.

Lo studio identifica innanzitutto gli strumenti che permettono ai diversi livelli di governo di coordinarsi e di scambiare le informazioni per costruire una visione coerente dell'integrazione. Una "mappa istituzionale" (nella Figura 1 l'esempio di Gothenborg) permette di fotografare le diverse responsabilità e finanziamenti per l'integrazione in provenienza da tutti i livelli di governo compreso quello europeo fino al livello locale.

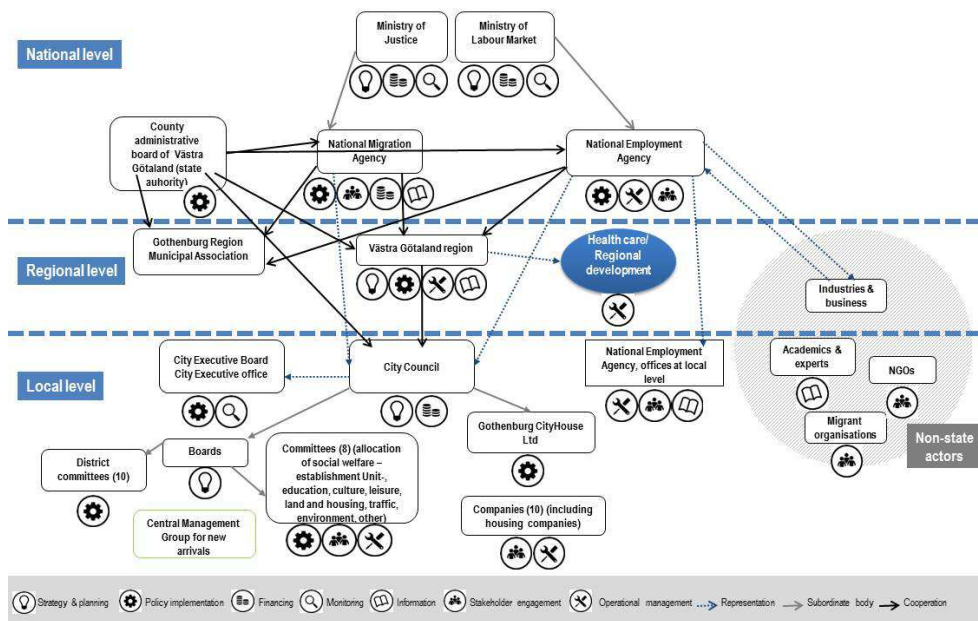


Fig. 1. Cartografia Istituzionale della *governance* dell'integrazione nella città di Gothenburg, Svezia (estratta dal rapporto Ocse, 2018).

Attraverso questa mappa si può osservare che cosa è progettato dai vari settori e livelli dell'amministrazione pubblica (nazionale, regionale e locale) che trova la sua traduzione in iniziative per i migranti e rifugiati a livello locale. Le pubbliche amministrazioni nazionali cercano la coerenza e il dialogo attraverso vari strumenti. Una strategia nazionale per l'integrazione è spesso formulata in consultazione con i diversi livelli di governo e gli attori sociali. In Germania ad esempio, il piano nazionale d'azione per l'integrazione del 2012 è il risultato di consultazioni con tutti i gruppi compresi migranti e rifugiati, le regioni e le città. Un Commissario per integrazione migranti e rifugiati presso la Cancelleria Federale è responsabile di coordinare le azioni per l'integrazione che i vari ministeri sono tenuti ad implementare in base a questa strategia. Inoltre la Conferenza dei ministri dell'Interno di tutti i Länder ha prodotto collettivamente una lista di indicatori dell'integrazione. Il rapporto biennale di valutazione viene prodotto da ogni lander e costituisce una fonte comparabile di dati dell'integrazione regionali unica attraverso l'Europa. Per migliorare la coordinazione attraverso i livelli di governo vari meccanismi di dialogo sono stati sperimentati in Europa sia per la fase dell'accoglienza sia per l'integrazione. Alcuni meccanismi sono sviluppati su base settoriale. Ad esempio nei Paesi Bassi il ministero del Lavoro organizza delle tavole di negoziazione sul tema della discriminazione nel mondo del lavoro tra ministeri competenti, sindacati, l'associazione delle città e le quattro principali città del paese. Questo tavolo negozia standard nazionali per esempio sul formato anonimo delle candidature che saranno poi validi per tutto il paese. In Italia il meccanismo dello Sprar rappresenta uno degli esempi più riusciti a livello europeo di dialogo tra le associazioni, le autorità locali e il livello nazionale per i temi relativi all'accoglienza.

Integrare significa integrare le politiche pubbliche, attraverso una visione olistica di varie misure che permettono un accesso paritario a servizi e opportunità. L'approccio ai migranti che risiedono nel proprio territorio non sempre è formulato attraverso una strategia locale per l'integrazione. Spesso l'approccio verso questo gruppo è un aspetto di una più ampia strategia della città verso la sostenibilità e la coesione sociale. In questo senso integrare significa assicurare, con strumenti di *mainstreaming*, che le politiche proposte compiano con criteri di equità d'accesso ai servizi pubblici e pari opportunità per tutti i residenti inclusi i migranti. In effetti le politiche d'integrazione a livello locale raramente creano dei sistemi paralleli per un pubblico migrante, più spesso sono orientate a costruire 'ponti' che rendano l'offerta di servizi universali compatibile con le caratteristiche di questo gruppo, per assicurare la coesione sociale, in linea con gli obiettivi sostenibili dello sviluppo, che mirano a che «nessuno sia lasciato indietro». Per garantire la coerenza dei servizi per l'integrazione molte città hanno sviluppato dei sistemi di valutazione delle politiche e dei risultati socio-economici di tutti i gruppi. Ad esempio il dipartimento del comune di Vienna incaricata dell'integrazione (Ma17) firma dei contratti con gli altri dipartimenti che li vincolano ad implementare delle misure per l'integrazione dei migranti nei loro rispettivi campi delle politiche pubbliche. Ogni anno

inoltre questo dipartimento produce un rapporto di monitoraggio dell'implementazione di queste misure e dei risultati dei gruppi migranti rispetto ai nativi residenti nella città. Un'altra misura adottata in varie città europee per garantire l'accesso di chi arriva al sistema dei servizi locali è la creazione dei *one-stop-shop* dove i servizi per il pubblico migrante sono connessi. Nei casi più compiuti questi sportelli includono i servizi amministrativi (ottenimento e rinnovo dei permessi di soggiorno, ricongiungimento familiare, etc) così come l'apertura dei servizi sociali (i.e. Uffici per i rifugiati in ogni distretto di Berlino, Saier a Barcellona, Start Vienna, etc). Un'altra misura adottata da varie città europee è quella di affiancare a chi arriva delle "guide" per navigare il sistema dell'offerta pubblica dei servizi locali, in particolare di individuare l'offerta di formazione e le iniziative per l'accesso all'impiego a loro disposizione. Questi servizi di connessione tra i migranti e l'offerta pubblica del territorio devono essere in misura di accogliere un pubblico molto eterogeneo in termini di conoscenza della lingua del paese di arrivo, alfabetizzazione, familiarità con il sistema amministrativo, perciò chi ci lavora deve essere formato con le competenze più adatte.

Dal 2015 in seguito all'incremento nell'arrivo di richiedenti asilo e rifugiati, molte città europee hanno dovuto potenziare l'offerta di servizi pubblici, spesso facendo i conti con problemi strutturali, come l'accesso all'alloggio. La ricerca di coerenza nelle politiche pubbliche per migliorare l'integrazione di chi arriva senza creare tensioni sociali, ha dato vita a meccanismi di coordinazione tra dipartimenti e diversi livelli di governo che prima non esistevano. Un esempio è l'esperimento del Comité de pilotage (Cabina di regia) tra la città di Parigi, la prefettura, le ong e la polizia che hanno gestito congiuntamente un centro di prima accoglienza per richiedenti asilo. L'obiettivo era di evitare ai più di cento immigranti che di media arrivano giornalmente a Parigi di dormire per strada durante la registrazione della domanda d'asilo prima di essere assegnati a un centro d'accoglienza. Inoltre, alla luce degli arrivi di richiedenti asilo e rifugiati nelle città europee, numerose amministrazioni pubbliche locali si sono impegnate ad offrire un messaggio chiaro all'opinione pubblica su come intendano accogliere chi arriva e gestire la diversità che sempre più caratterizza le loro città. In questo senso le città di Berlino e Barcellona rappresentano degli esempi significativi. Nel primo caso la città ha finanziato una campagna per convincere i migranti a fare le pratiche per ottenere la cittadinanza tedesca e nel secondo caso la municipalità ha lanciato la campagna *Anti-ruidos* formando circa 1000 volontari per diffondere dati esatti e contrastare i luoghi comuni sugli immigrati. Secondo uno dei sindaci che hanno partecipato allo studio – il sindaco di Altena- «l'integrazione è la scelta di tutti i giorni della società civile di voler vivere insieme, che le istituzioni locali possono rafforzare attraverso dei messaggi chiari».

Le autorità locali nella misura delle loro capacità finanziarie e legislative, si appoggiano sulle organizzazioni della società civile per rendere più fluido l'inserimento di chi arriva nelle loro città. Operano in una varietà di settori dall'alloggio, all'istruzione, alla salute e alle politiche di welfare. In particolare l'accesso al mondo del lavoro è la prima preoccupazione

sia di chi arriva che delle autorità che accolgono. Gli studi sull'impatto dell'immigrazione sull'economia e la produttività del luogo sono spesso contraddittori nei loro risultati [Bakker 2017]. Alcune analisi descrivono come cambiano la domanda e l'offerta di beni e servizi analizzando la presenza dell'imprenditoria straniera, la ricchezza, il consumo delle famiglie, e analizzando l'offerta e la domanda del mercato del lavoro. Uno studio del 2015 del ministero degli Interni in Italia [ministero degli Interni 2015] cerca di calcolare l'impatto economico della presenza dei rifugiati in quelle aree dove la presenza dei centri di accoglienza (Sprar) è più densa. Risulta che la quota di imprese individuali gestite da un cittadino non-Eu è in media uguale nelle province maggiormente coinvolte nell'accoglienza Sprar che in quelle meno coinvolte: 9.8% nelle prime e 7.5 nelle seconde. Con un'eccezione nelle province di Roma e Genova dove l'imprenditoria migrante rappresenta il 17% del totale delle imprese individuali. Allo stesso tempo l'impatto economico della presenza dei migranti nelle zone non-urbane che fanno fronte a bassa crescita e declino demografico meritano di essere oggetto di ulteriore indagine perché gli studi svolti fino ad ora offrono risultati parziali. L'ipotesi è che l'integrazione in questo tipo di aree non-urbane dipenda non solo da una forte volontà politica di ricevere – come in ogni contesto - ma anche dall'offerta di servizi (i.e. corsi di lingua, formazione professionale, etc) adatta al pubblico migrante e dalle opportunità d'impiego sia locali sia in grandi mercati di lavoro ben connessi attraverso i trasporti pubblici.

Numerosissime iniziative sono state repertorate a livello locale per l'inserimento professionale dei migranti. Il livello locale ha un valore aggiunto nel creare sinergie tra iniziative esistenti per la formazione linguistica, professionale, la certificazione delle competenze professionali e dei titoli di studio, il bilancio delle competenze e la formazione per l'imprenditoria. L'autorità locale può dare respiro locale alle iniziative nazionali riguardanti questi ambiti, assicurandosi per esempio che nei punti d'informazione per il pubblico migrante (*one-stop-shop* per i migranti, centri per la formazione professionale e linguistica, etc) il personale sia informato rispetto ai diversi programmi disponibili. Spesso le autorità locali affidano l'attivazione delle iniziative disponibili a livello locale per l'inserimento professionale a dei coach professionali reclutati dalla municipalità. La figura del Lotze (Guida) a Berlino per esempio è affiancata ai rifugiati che sono stati assegnati alla città. Queste Guide solitamente sono loro stessi di origine migrante o rifugiati che da anni risiedono nella città e hanno il ruolo di accompagnare chi arriva attraverso le pratiche burocratiche e la ricerca dell'offerta formativa o di un'opportunità professionale. Ad Amsterdam la municipalità ha reclutato trenta *case workers*, operatori sociali, che accompagnano i rifugiati durante tre anni in un percorso personalizzato finalizzato all'inserimento professionale o alla formazione. Queste iniziative permettono di integrare in maniera olistica tutta l'offerta dei servizi che rispondono ai diversi bisogni di chi arriva e di identificare quelli più adatti alle caratteristiche individuali oltre a seguire il processo di integrazione per un periodo significativo di tempo dopo il riconoscimento. Altri meccanismi vengono attivati a livello locale per migliorare il *matching*

(abbinamento) tra le capacità di chi arriva e la domanda di lavoro del mercato locale. Ad Amsterdam ad esempio la municipalità ha reclutato un'agenzia privata (Manpower) per fare il bilancio delle competenze dei rifugiati assegnati alla località per capire meglio di quale tipo di formazione hanno bisogno per rendere i loro profili più compatibili con i settori più sviluppati dell'economia locale. Diverse campagne di sensibilizzazione verso i datori di lavoro per impiegare migranti o offrire inizialmente tirocini ai rifugiati sono state analizzate. Alcune includono messaggi pubblicitari (la città di Berlino ha pubblicato dei manifesti pubblicitari con il messaggio «essere rifugiato non è una professione») altre creano dei *go-to-place* spazi dove migranti, rifugiati, associazioni industriali, terzo settore possono incontrarsi attorno a eventi che permettano di scambiare i contatti e conoscere meglio i profili ricercati, contribuendo alla creazione del capitale sociale che manca a chi arriva (*Amsterdam refugee talent hub*⁴, *Singa Parigi*⁵, la *matching platform* “*alle-helfen-jetzt.de*” creata da un'impresa tedesca, etc).

BIBLIOGRAFIA

Bakker, L.D.J.

2017 *Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands*, in «*Journal of ethnic and migration studies*», p. 1775-1791.

Ministero degli Interni

2015 *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia*.

Oecd

2018 *Working together for local integration of migrants and refugees*. Paris, OECD Publishing. [online] <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>.

⁴ <https://refugeetalenthub.com/>

⁵ <https://www.singafrence.com/>