

Immigrazione:
Sfide e
opportunità
nei paesi
ERLAIM



European Regional and Local Authorities
for the Integration of Migrants

Work Package 1
Rapporto Finale





European Regional and Local Authorities
for the Integration of Migrants

CREDITS

Publicato dal progetto ERLAIM con il cofinanziamento della Commissione Europea, INTI Preparatory Actions 2005

Autori: Asher Daniel Colombo (Università di Bologna), Martina Cvajner (Università di Trento), Giuseppe Sciortino (Università di Trento)

Editor: Chiara Rossetti e Marzio Barbieri

Traduzione: Laura Gulino

Contributi dai Partners: Berlin Senate, Comunidad Valenciana-Region Europea, Diputacio de Barcelona, Junta de Andalusia, Nicosia Municipality, Prefecture of Ileia, Regione Emilia-Romagna, Yorkshireurope, Slovenian Philantrophy

Aprile-Luglio 2008



Nota dei ricercatori

Il lavoro che segue è stato ideato quale studio preliminare di sfondo per le attività del progetto ERLAIM il cui scopo principale è quello di fornire una disamina complessiva, sia pur concisa, degli attuali trend migratori e degli sviluppi di politiche nel campo che siano utili nello sviluppo del dialogo tra i partner del progetto citato.

Parimenti è apparso importante porsi l'obiettivo di analizzare, in modo sistematico, politiche e trend migratori nelle aree territoriali dei soggetti ERLAIM così da evidenziare i possibili campi di collaborazione ed evidenziare le migliori pratiche.

L'accento è dunque sull'utilizzabilità pratica delle informazioni per le attività dei partner coinvolti. Il report, di conseguenza, copre paesi, ambiti e tematiche preventivamente individuate dai partner ERLAIM già nei proponenti progettuali con una ratio definita già nel documento preparato dai partner in sede di presentazione del progetto ed inviato alla Commissione Europea.

Questo rapporto è, dunque, la risultante di un complesso e coordinato lavoro realizzato tra i ricercatori (che agiscono come esperti indipendenti) i coordinatori del progetto e tutti i partner ERLAIM. I ricercatori hanno posto sotto analisi una corposa mole di pubblicazioni scientifiche e di politiche europee relative all'immigrazione. Ciò sia con riferimento al livello locale che regionale o nazionale. Questo specifico aspetto del lavoro si è dimostrato un utile strumento per strutturare il rapporto e delineare gli argomenti. Nello stesso tempo, a far data dal kick-off meeting del progetto, i ricercatori hanno collaborato con i partner ERLAIM nel raccogliere informazioni sistematiche sulle aree coinvolte.

Il corpo principale delle informazioni è stato collezionato attraverso un lungo e dettagliato questionario che tutti i partner hanno compilato. Il questionario, elaborato dall'equipe di ricercatori indipendenti, prevedeva specifiche batterie di domande su condizioni nazionali, regionali e locali riferite sia alle dinamiche migratorie e sia alle politiche attuate in conseguenza di esse.

Il questionario ha anche selezionato le priorità di intervento agite o esperite a livello locale, i tipi di attori coinvolti nelle azioni di inclusione e integrazione, l'esistenza di attività progettuali e buone pratiche a livello locale.

Tutte le versioni finali del questionario (ci sono infatti state alcune revisioni nei questionari compilati, sia per chiarire tematiche particolari, sia per standardizzare e rendere comparabili le informazioni tra i vari partner) sono pubblicate sul sito www.erlaim.eu e costituiscono l'appendice n.4 del report. .

Oltre ai questionari I ricercatori hanno anche analizzato pubblicazioni editate a livello locale e siti web. Ogniqualvolta necessarie, eventuali informazioni aggiuntive sono state reperite con telefonate, mail o interviste con esperti, amministratori, ONG. Una ulteriore, importante, fonte informativa è stata peraltro direttamente fornita dalle stesse attività del progetto ERLAIM e dai meeting svolti tra i partner.

Prima di licenziarlo in via definitiva, un report in versione preliminare è stato fatto circolare tra tutti per circa due mesi.

I ricercatori sono grati a tutti i partner di ERLAIM per le critiche ben argomentate, le correzioni dettagliate ed i preziosi suggerimenti posti di cui è stato debitamente tenuto conto in questa versione finale. Una particolare gratitudine va ai partner di Yorkshire and Humber non solo per le critiche e correzioni ma anche per la loro disponibilità a correggere, nel testo ufficiale in lingua, alcune forme inglesi non propriamente ortodosse.

Poiché già il report sintetico fornito nei mesi precedenti si è mostrato utile ai partner per il poter disporre di una piattaforma comune con cui confrontarsi nelle discussioni, anche il presente rapporto lo intendiamo più come uno strumento da adottarsi nel confronto tra operatori e addetti ai lavori piuttosto che come esercitazione accademica. I lettori interessati in un approfondimento dei temi trattati con riferimento particolare alla dimensione locale, potranno consultare il sito web e i summenzionati questionari. Lì troveranno un cospicuo numero di informazioni raccolte in modo sistematico.

INDICE

Il Progetto ERLAIM

1. Introduzione ai risultati
2. La molteplicità dei contesti legislativi nazionali
3. Politiche d'integrazione a livello locale: uno sguardo alle strategie, all'organizzazione e alle buone pratiche
 - 3.1 Strategie generali e sviluppo delle azioni conseguenti
 - 3.2 Implementazione delle politiche locali: la sfida del partenariato pubblico-privato
 - 3.3 Partecipazione e diritti politici: punti di forza e criticità
 - 3.4 La comunicazione interculturale: punti di forza e di criticità
 - 3.5 Le politiche a favore dei minori stranieri: punti di forza e criticità
 - 3.6 Le politiche per le donne straniere
 - 3.7 Cosa manca: politiche abitative ed altre aree d'azione deficitarie

Appendice 1 - siti web di interesse generale per il progetto ERLAIM

Appendice 2 - Bibliografia

Le appendici 3 (Fonti informative sui Paesi e le aree ERLAIM) e 4 (Questionari compilati dai partner ERLAIM) sono pubblicate sul sito web www.erlaim.eu)

Il progetto ERLAIM

Il progetto ERLAIM è cofinanziato dalla Commissione Europea (Direzione Generale Giustizia, Libertà civili e Sicurezza) nell'ambito del programma INTI. Il programma INTI promuove l'integrazione dei cittadini di nazioni terze all'interno degli Stati membri, sviluppa il dialogo con la società civile, modelli integrativi, evidenzia le buone prassi, nel campo dell'integrazione e promuove network transazionali di enti a livello Europeo.

Il progetto ERLAIM si propone di migliorare la qualità delle azioni intraprese a livello locale e regionale ed agite dai diversi attori coinvolti nelle attività di progettazione ed implementazione di politiche riferite all'integrazione dei cittadini provenienti dai paesi non comunitari.

Basandosi sull'esistente esperienza della rete ERLAI - una rete di regioni, città, e autorità locali di 6 diversi paesi europei, con base a Bruxelles, che dal 2003 si occupa di tematiche legate all'immigrazione ed all'asilo - il progetto intende promuovere la più larga partnership transnazionale possibile così da poter costituire una piattaforma per il dialogo sull'integrazione degli immigrati tra istituzioni europee, enti pubblici dei vari livelli territoriali e rappresentanti della società civile e delle associazioni di migranti.

Le azioni progettuali sono portate avanti dall'attiva partecipazione della Regione Emilia-Romagna e da 8 partners provenienti da 6 differenti paesi della comunità: Yorkshire and Humber European Office (UK); Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, DG Políticas Migratorias (E); Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration (D); Slovene Philanthropy (SLO); Nomarchiaki Aftodiikisi Ileias (GR); Fundación Comunidad Valenciana, Región Europea (E); Nicosia Municipality (CY); Diputació de Barcelona, Diversity and Citizenship Policy Department (E).

Con l'aiuto di esperti, i partner si sono cimentati in un'analisi comparativa sui vari quadri normativi europei vigenti (responsabilità e competenze dei vari attori coinvolti ai vari livelli - locale, regionale, nazionale - nella progettazione e gestione di interventi e politiche di inclusione e integrazione dei migranti) anche attraverso una vasta raccolta di pratiche locali e regionali focalizzandosi su alcuni temi chiave: cittadinanza, diritti politici e partecipazione; mediazione e comunicazione interculturale; infanzia e minori; donne e prospettive di genere; partnership pubblico/privato nel fornire servizi agli immigrati; salute). Una volta identificate, le buone prassi (politiche di intervento, programmi e progetti di particolare interesse) sono state discusse nell'ambito di specifici workshop tematici e pubblicate sul sito del progetto (www.erlaim.eu).

Proprio attraverso l'organizzazione di 6 workshops tematici (nei paesi partner) e di 2 conferenze a Bruxelles il progetto ha inteso contribuire ad incrementare la consapevolezza sulle politiche migratorie tra i vari soggetti interessati così come suggerire buone prassi e cambiamenti nelle politiche allorquando ciò si renda necessario. Ciò al di là del livello in cui operino europeo, nazionale, regionale o locale.

In questo senso è proprio il buon funzionamento del network - inteso come lo strumento più adatto per migliorare l'afflusso informativo e conoscitivo da e per le istituzioni europee - che si rivela di fondamentale importanza. Organizzare modalità di lavoro in

rete può consentire infatti di assistere gli operatori ed i funzionari che operano sul campo, ad identificare più facilmente, in termini di risorse, quelle opportunità che a livello europeo fanno riferimento al fenomeno migratorio e alle altre tematiche ad esso correlate.

I principali risultati attesi dal progetto ERLAIM sono: un contributo apprezzabile al dibattito pubblico a livello europeo; una maggior consapevolezza delle regioni e degli enti locali rispetto alle strategie e alle politiche europee in tema di integrazione dei migranti e delle correlate opportunità di finanziamento; un aumento della considerazione da parte delle autorità europee delle istanze locali e regionali, con riferimento allo sviluppo di politiche per l'inclusione dei migranti; raccolta e diffusione di buone prassi nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione; rafforzamento delle pratiche di lavoro di rete come miglior modo per unire sforzi ed interessi di quanti, a livello locale e regionale, opera nell'ambito migratorio.

Il progetto, iniziato nel Dicembre 2006 si è concluso nell'estate 2008 con una conferenza finale pubblica tenutasi a Bruxelles dove si sono stati diffusi i risultati della ricerca e gli esiti del progetto.

1. Introduzione ai risultati

Il *Work Package 1* del Progetto ERLAIM mira ad analizzare approfonditamente le varie politiche d'integrazione formulate ed implementate in alcuni paesi europei, in particolare in quelli coinvolti nello stesso progetto ERLAIM. Lo studio mostra che l'esistenza di certi fenomeni associati alla mobilità internazionale delle persone interessa l'intero spazio europeo, sebbene in forme e a livelli diversi. La comunanza di questi problemi chiama ad una cooperazione crescente e ad uno scambio tra le nazioni: è a livello locale che le esperienze pratiche offrono un terreno fertile a soluzioni innovative. Allo stesso tempo, lo studio evidenzia come non esistano soluzioni *standard* o percorsi univoci nell'affrontare tali problematiche. Da Cipro a Berlino, dall'Andalusia allo Yorkshire, dalla provincia greca dell'Ileia alla Slovenia, esistono differenze così ampie tra i sistemi e i flussi migratori dei paesi coinvolti, tra i sistemi di accoglienza degli stranieri, tra le capacità di adattamento demografico e socioeconomico che soluzioni standardizzate risulterebbero, inevitabilmente, pessime forzature.

Questo *report* propone un approccio mirato a sviluppare una cornice concettuale condivisa che possa rivelarsi utile ai diversi paesi coinvolti nel confrontarsi su alcuni rilevanti temi correlati ai movimenti migratori. Tale cornice è necessaria al fine di individuare le caratteristiche strutturali comuni che spesso si perdono se si pone attenzione alle sole specificità di contesto. A livello locale, operatori e decisori politici si trovano spesso a confrontarsi e a trattare con questioni e limiti simili. Ove possibile, nel *report* si farà riferimento a conferme empiriche ed esempi concreti per evidenziare le caratteristiche di una situazione migratoria che, dentro il contesto europeo, si presenta in forme che, sebbene non identiche, ha pur sempre caratteristiche simili.

Non va infatti dimenticato che esiste una certa convergenza tra le società europee coinvolte.

Tre decenni fa un *report* simile a questo sarebbe stato impensabile. A quei tempi alcuni dei paesi qui coinvolti erano considerati dei "classici" paesi d'emigrazione, per la consistente quota di popolazione che da essi muoveva verso altre nazioni. Oggi - anche se i paesi analizzati sono molto diversi tra loro in termini di presenze di stranieri, con una variazione che va dai 50 mila della Slovenia ai 7 milioni della Germania - tutti gli Stati qui considerati si caratterizzano per una consistente presenza di stranieri residenti, con una variazione che va dal 2% per la Slovenia al 13% di Cipro. Inoltre, tra tutti i paesi di cui si occupa il presente *report*, solo a Cipro i cittadini comunitari costituiscono la maggioranza della popolazione straniera residente mentre negli altri casi è il numero dei cittadini di paesi terzi ad essere considerevole e in continua crescita, sebbene con percentuali differenti.

Non più di vent'anni fa, i fenomeni migratori di alcuni paesi riguardavano quasi esclusivamente le migrazioni di lavoratori irregolari lungo l'asse Sud-Nord, mentre altri

si confrontavano con flussi di richiedenti asilo e rifugiati, lavoratori ospiti e migrazioni *post-coloniali*.

Oggi le domande di asilo presentate nel 2006 in Europa sono state meno di 200 mila. E sono anche distribuite molto più uniformemente fra gli Stati membri¹. Allo stesso tempo, la presenza di una quota consistente di stranieri residenti irregolari è ammessa anche da quei paesi membri dell'UE che fino a poco tempo fa non lo riconoscevano come un proprio problema. Tanto che, all'interno del Consiglio d'Europa, il tema della regolarizzazione è stato recentemente considerato come un aspetto che, qualora se ne presentasse la necessità, tutti gli Stati membri devono considerare anche sul piano delle procedure². Una convergenza in tal senso emerge anche dai questionari compilati dai *partner* ERLAIM, che indicano come prioritario il tema della migrazione irregolare ad entrambi i livelli nazionale e locale. Ben lontani dal far parte di regimi migratori distinti, oggi i paesi UE sono inseriti in una molteplicità di situazioni migratorie diverse, molte delle quali si sovrappongono in vari percorsi. Non sorprende quindi come il settore delle politiche migratorie abbia mostrato in Europa una rapida tendenza all'avvicinamento³.

Solo dieci anni fa, la distribuzione geografica dei flussi tra i paesi era molto diversa: in alcuni casi riguardava i sistemi migratori del Mediterraneo; in altre le traiettorie *post-coloniali*; in altre ancora le migrazioni Est-Ovest. Oggi la situazione è molto più eterogenea, con una varietà di flussi che si dirigono verso molti paesi dell'area europea.

Certamente ha contribuito ad aumentare questa convergenza il maturare dei flussi migratori in quei paesi dove l'esperienza immigratoria è certamente più recente. Non più di dieci anni fa sarebbe stato difficile immaginare come oggi alcuni paesi potessero sperimentare alcune questioni che allora si rivelavano cruciali in altre aree - come quelle legate all'inclusione sociale delle seconde generazioni. Come si documenterà in questo stesso *report*, il fenomeno migratorio mette in agenda varie tematiche e vari interessi che risultano rilevanti ed ampiamente condivisi dall'opinione pubblica, dai decisori politici e dalla società civile nelle regioni *partner* del progetto ERLAIM.

Allo stesso tempo un'agenda comune non significa né un comun vedere, né ancor meno una soluzione condivisa. Lo studio mostra come in Europa esistono sia numerosi e distinti modelli migratori - relazionati ad una varietà di fattori di lungo termine - così come differenze nei contesti socio-istituzionali deputati all'accoglienza degli immigrati. E come si vedrà, permane ancora una differenza dei modelli nelle varie aree europee. Del resto ci troviamo innanzi a Stati con storie migratorie molto diverse, come è evidente sia dalle differenti percentuali di stranieri sulla popolazione totale (tab. 1) così come dalla diversa composizione della popolazione straniera residente (tab. 2).

¹ Cfr. Eurostat, *Statistics in Focus. Asylum Applications in the European Union*, 110/2007, Bruxelles, 2007.

² *Assembly debate* del 1 Ottobre 2007 (29^{ima} Seduta). Cfr. Doc. 11350, *Report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr John Greenway*.

³ Per un'analisi, cfr. Sciortino G., Pastore F., "Immigration and European immigration policy. Myths and realities". In: *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*. Apap J. (a cura di), Cheltenham: Elgar, 2004, p. 191-209.

Tab. 1 – Popolazione residente e straniera nei paesi coinvolti nel Progetto ERLAIM

	Germania	Grecia	Spagna	Italia	Cipro	Slovenia	Regno Unito
Popolazione	82.437.995	11.125.179	43.758.250	58.751.711	766.000	2.003.358	60.393.000
Stranieri	7.289.149	884.000	4.002.509	2.670.514	98.000	48.968	3.425.000

Fonte: Eurostat (2007).

Tab. 2 – Residenti nativi e stranieri nei paesi coinvolti nel Progetto ERLAIM

	Nativi	Stranieri	Cittadini EU	Cittadini Europa	Africa	America	Asia	Oceania
Germania	75.148.846	7.289.149	77.405.690	80.524.026	274.929	208.200	826.432	10.157
Grecia	10.241.000	884.000	:	:	:	:	:	:
Spagna	39.755.741	4.002.509	41.081.869	41.244.509	762.273	1.522.081	226.123	2.534
Italia	56.081.197	2.670.514	56.620.050	57.343.161	694.988	255.661	454.793	2.486
Cipro	668.000	98.000	:	:	:	:	:	:
Slovenia	1.954.390	48.968	1.957.138	2.002.092	72	401	727	41
Regno Unito	56.968.000	3.425.000	:	:	:	:	:	:

Fonte: Eurostat (2007)

Appare indubbio che queste differenze non possono essere considerate come la conseguenza di una comune dinamica migratoria che è andata sviluppandosi difformemente nei vari paesi. Nonostante il fenomeno migratorio presenta confluenze ed analogie in alcune variabili, tuttavia le evidenze empiriche mostrano come tanti altri aspetti mantengono forti specificità:

- Non ci sono prove evidenti di un avvicinamento strutturale tra gli Stati europei per quel che riguarda i paesi di origine dei migranti, le destinazioni e le caratteristiche individuali;
- Esiste al contrario una debole prova di una convergenza tra le tendenze migratorie e solo in riferimento ad alcuni paesi che nell'ultimo decennio hanno sperimentato un drastico cambio per quel che riguarda la natura dei flussi migratori;
- Ci sono conferme del perdurare (o anche del crescere) delle differenze tra i paesi europei rispetto alla composizione della popolazione straniera residente, la partecipazione al mercato del lavoro e i settori d'impiego. Qualora si riscontrino

delle somiglianze, queste possono essere facilmente spiegate con riferimento alla convergenza tra le strutture occupazionali dei paesi;

- Appare comprovato che le omogeneità sub-nazionali e sovranazionali siano molto limitate e non si verifica mai tra aree contigue;
- Le capacità attrattive dei paesi, o i maggiori richiami sub-regionali, appaiono essere fortemente diverse tra i paesi europei⁴.

Una simile situazione, stante le differenze strutturali e storiche tra le nazioni europee, non stupisce di certo. Da una parte, la gran parte dei modelli migratori presenti negli Stati europei ha già raggiunto uno stato di multiproblematicità che in parte prescinde dai quadri normativi. Di contro, lo sviluppo di altri, in molto dipende dai percorsi pregressi e li rende perciò sensibili alle condizioni radicatesi in processi attuati per decenni. Nelle questioni migratorie la storia conta. Pertanto, lontano dall'essere sorprendenti quello che una sofisticata teoria migratoria condurrebbe ad aspettarsi è esattamente un'elevata eterogeneità delle condizioni migratorie⁵. Appare perciò coerente offrire una breve descrizione introduttiva riguardo la situazione migratoria nei diversi paesi, utile per informare il lettore riguardo la molteplicità di situazioni e contesti che le amministrazioni locali e nazionali devono prendere in considerazione.

- A **Cipro** il 6% della popolazione si compone di cittadini di paesi terzi, con una quota significativa tra questi di richiedenti asilo e studenti. Gli stranieri hanno un forte impatto sul mercato del lavoro di Cipro, così come presentano livelli di occupazione più elevati degli autoctoni. I principali paesi di provenienza sono Russia, Sri Lanka e Filippine. L'opinione pubblica di Cipro è fortemente critica verso gli immigrati disoccupati e scettica circa il contributo derivante dalla diversità culturale;
- In **Germania**, sebbene negli ultimi anni si stia conoscendo un declino dell'immigrazione di lungo periodo, una quota elevata della popolazione residente è composta da cittadini di paesi terzi (6%) e nati all'estero (13%). La Germania si caratterizza anche per i più forti afflussi in Europa di lavoratori temporanei, quasi sempre stagionali. Gli stranieri sono segnatamente meno attivi nel mercato del lavoro rispetto agli autoctoni, e probabilmente ricevono più appoggio da parte del sistema di *welfare*. I principali paesi di provenienza sono Turchia, Serbia-Montenegro e Croazia. L'opinione pubblica tedesca è fortemente critica verso i migranti disoccupati ed è scettica sul valore derivante dalla diversità culturale;

⁴ Queste evidenze sono state regolarmente documentate mediante dei *reports* come quelli prodotti dall'Oecd, *International Migration Outlook series*, dall'European Committee on Migration's Current Trends in *International Migration to Europe* e dall'Eurostat in *Pattern and Trends in International Migration in Western Europe*.

⁵ Per una disamina attuale della teoria migratoria, cfr.: Massey, D. S., J. Arango, Hugo G., A. Kouaouci, Pellegrino A., and J. E. Taylor. 1998. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press; Brettel, C. B. and J. F. Hollifield, 2000, *Migration Theory*, Routledge, London.

- In **Grecia** il 7% della popolazione si compone di cittadini provenienti da paesi terzi. Sono presenti soprattutto immigrati per lavoro, come dimostra l'esistenza di un'elevata percentuale di occupati rispetto agli autoctoni. Negli ultimi anni la Grecia è stata interessata da un volume notevole di nuovi flussi, stimati negli ultimi tempi in circa mezzo milione di nuovi ingressi per anno. I principali paesi di provenienza sono Albania, Bulgaria e Romania, il che ha reso le dinamiche del post-allargamento comunitario particolarmente critiche. L'insieme dell'opinione pubblica greca considera la diversità culturale una ricchezza per la società, sebbene una maggioranza significativa non guardi positivamente agli immigrati disoccupati;
- In **Italia** il 4% circa della popolazione è composta da cittadini stranieri. Si tratta soprattutto di immigrati economici, come dimostrano gli elevati livelli di occupazione della popolazione straniera, marcatamente più alti rispetto a quelli degli autoctoni. Sebbene la storia migratoria d'Italia sia stata fin'ora abbastanza lunga, il paese è stato testimone di un consistente numero di nuovi arrivi, esito di ricongiungimenti familiari e dello sviluppo di nuovi modelli migratori. I principali paesi di provenienza sono Albania, Marocco, Cina e Ucraina. L'opinione pubblica italiana non è molto favorevole alle misure verso gli immigrati disoccupati, ma mostra una certa apertura alla diversità culturale;
- La **Slovenia** è, tra i paesi ERLAIM, quello con la più bassa percentuale di stranieri presenti. Gli stranieri residenti, dagli anni '90 soprattutto rifugiati, sono più frequentemente disoccupati rispetto agli autoctoni, e ancor più spesso impiegati con contratti temporanei. Il principale paese di provenienza è la ex Jugoslavia. L'opinione pubblica slovena è molto scettica rispetto alla diversità culturale;
- La **Spagna** è un paese a forte pressione migratoria, con più del 7% della popolazione composta da cittadini stranieri. La popolazione straniera ha un elevato tasso di attività, con percentuali di occupazione più alte degli autoctoni. Le principali nazioni di provenienza sono Marocco e i paesi esportatori di lavoro dell'America Latina. Una larga minoranza dell'opinione pubblica spagnola è poco favorevole alle misure in favore degli immigrati disoccupati, mentre c'è un consistente consenso verso la diversità culturale quale elemento di arricchimento per la società;
- Il **Regno Unito** ha una secolare e complessa storia migratoria. Accoglie un gran numero di immigrati provenienti da paesi terzi (4%) così come è una dei principali poli di attrazione per i migranti provenienti dai paesi neo-comunitari. La percentuale di stranieri occupati è più bassa rispetto a quella degli autoctoni. I principali paesi di provenienza sono India, Sud Africa e Australia. L'opinione pubblica inglese esprime un largo consenso per la diversità culturale quale fattore di ricchezza, anche se l'atteggiamento verso i nuovi venuti è più restrittivo.

Come mostra questa rapida descrizione, all'interno dei paesi ERLAIM esistono differenze significative sia rispetto alla numerosità che relativamente ai paesi di provenienza della popolazione straniera residente. Tuttavia, ancor più cruciali sono le differenze rispetto

al ruolo giocato dai migranti nei rispettivi mercati occupazionali e all'atteggiamento dell'opinione pubblica verso i migranti.

Inoltre, le differenze appaiono sempre più marcate quando il confronto viene fatto a livello *sub*-nazionale. Nell'ambito del progetto ERLAIM la cooperazione coinvolge amministrazioni territoriali diverse (città-stato, municipi, regioni ed altre autonomie locali). Di conseguenza una certa differenza è prevedibile, ed anche laddove il contesto istituzionale è simile è possibile che vi siano ulteriori differenze. Del resto, poiché quasi sempre sono le opportunità presenti a livello locale ad esercitare una certa attrazione sui flussi migratori, anche all'interno di uno stesso contesto *sub*-nazionale possono essere presenti notevoli differenze. Ad esempio, nel 2007 in Andalusia la popolazione straniera ammontava al 10% della popolazione totale, più della media nazionale. Tuttavia, la distribuzione tra le province varia dal 18% circa di Almeria al 2% di Cordoba. In Catalogna gli stranieri costituiscono più del 12% della popolazione totale. Di questi circa il 70% si concentra nella provincia di Barcellona, mentre nelle altre zone della regione la presenza è molto più bassa. Lo stesso accade anche per la migrazione irregolare. La cosa vale anche fuori dalla Spagna. Come riferisce il *partner* greco di ERLAIM, durante la sanatoria del 1998 la sola prefettura di Ilea ricevette il 44% delle domande dello stato ellenico. In altre parole, la situazione migratoria dei territori, anche geograficamente vicini, può essere di conseguenza molto diversa in base alle opportunità presenti relazionate all'offerta di lavoro, alla disponibilità alloggiativa, all'infrastruttura migratoria e alle reti sociali.

Una breve analisi della situazione migratoria di alcuni *partner* ERLAIM mette in luce la distinzione di quelle aree in diverse tipologie di modelli migratori, che presentano al tempo stesso similitudini e differenze:

- Il 10% della popolazione in **Andalusia** è di cittadinanza straniera, circa metà proviene da paesi terzi. Si concentrano principalmente nelle province di Almeria e Malaga. Anche se il principale paese di provenienza è uno solo, il Marocco, c'è una pluralità di sistemi migratori indipendenti attivi nell'area. La maggioranza dei lavoratori stranieri sono uomini impiegati nell'agricoltura, nel settore manifatturiero e delle costruzioni. Le donne invece sono particolarmente attive in agricoltura, lavoro domestico e turistico-alberghiero. L'Andalusia accoglie migranti irregolari che giungono attraversando irregolarmente i confini della Spagna via mare, sebbene il loro impatto negli ultimi anni stia diminuendo. La frequenza degli ingressi irregolari si riflette nel consistente numero dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati. Il governo locale pone una particolare attenzione al tema dell'inclusione dei migranti nel sistema universalistico dei servizi così come a quello della lotta ai pregiudizi;
- La provincia di **Barcellona** è sicuramente l'area a maggior concentrazione di stranieri della Catalogna. Una larga parte proviene da paesi terzi, e la loro presenza è andata aumentando rapidamente negli ultimi anni. La composizione per genere appare complessivamente equilibrata, anche se non lo è per alcuni flussi migratori specifici. I principali paesi di provenienza sono Marocco, Ecuador, Colombia e Cina. I lavoratori stranieri sono impiegati generalmente nel settore

dei servizi (inclusa un'alta percentuale nel settore dei servizi domestici); un numero abbastanza significativo è poi presente nelle costruzioni, mentre è marginale la presenza nel settore manifatturiero;

- **Berlino** è sempre stata un'area d'immigrazione. I cittadini stranieri rappresentano il 14% della popolazione della città, e di questi un quarto è di nazionalità turca. Altri importanti paesi di provenienza sono Croazia, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro, e la Federazione Russa. C'è anche una considerevole presenza di immigrati asiatici, inclusa una consistente porzione di vietnamiti, retaggio dei piani per lavoratori immigrati della Germania dell'Est. Una parte abbastanza numerosa della popolazione straniera è nata a Berlino o in Germania. Il principale settore d'impiego è quello dei servizi, ma a Berlino è più probabile che siano gli stranieri a ricevere appoggio dal sistema di *welfare* rispetto agli autoctoni. Nell'opinione pubblica di Berlino la diversità culturale è stimata positivamente, ma vi sono anche serie preoccupazioni per l'eccessivo ricorso degli immigrati al sistema di *welfare* e per il rischio di comportamenti criminali, specie con riguardo alle seconde generazioni;
- In **Emilia-Romagna** il 7% circa della popolazione è costituita da stranieri, quasi tutti provenienti da paesi terzi o dai nuovi stati membri dell'Unione europea. I primi flussi di lavoratori stranieri si sono registrati negli anni '70, ed erano generalmente impiegati nel settore manifatturiero, agricolo e dei servizi domestici. Un incremento significativo si è registrato all'inizio degli anni '90, e la percentuale di crescita dei cittadini dei paesi non comunitari si è intensificata negli ultimi anni. I cittadini stranieri sono molto attivi nel mercato del lavoro, ove sopperiscono alla mancanza di manodopera locale in molti settori. L'opinione pubblica in Emilia-Romagna sembra accettare la conversione della regione in un'area d'immigrazione, ed ha una visione abbastanza aperta verso i diritti degli immigrati. Tuttavia sono presenti timori circa un forte contributo degli immigrati ai tassi di criminalità e, più recentemente, su un loro presunto eccessivo utilizzo dei servizi di *welfare*;
- **Ileia** accoglie diverse categorie di immigrati, incluso i migranti di ritorno, membri familiari e lavoratori stranieri. I principali paesi di provenienza sono Albania e, pur se con dinamiche di flusso distinte, cittadini provenienti dall'ex-URSS e dal Sud Asia. La composizione per genere è varia. I lavoratori albanesi presentano una composizione per genere equilibrata, che si riflette anche in una consistente presenza di nuclei familiari mentre i flussi provenienti dall'Europa dell'Est sono costituiti soprattutto da donne impiegate nel settore del lavoro domestico. Secondo quanto riportato dallo stesso *partner* ERLAIM, la situazione migratoria di Ileia non è molto differente da quella registrata complessivamente in Grecia;
- La città di **Nicosia** accoglie più di un terzo degli stranieri che vivono a Cipro e (presumibilmente) la quota più grande di stranieri non regolari che vivono nell'isola. I principali paesi di provenienza sono India e Pakistan (per gli uomini) Sri Lanka e Filippine (per le donne). C'è anche una presenza significativa di famiglie greche del Ponto (Anatolia). All'interno delle mura della città vecchia è

probabile che gli autoctoni siano divenuti effettivamente una minoranza. I principali settori d'impiego sono il lavoro domestico, l'industria turistico-alberghiera e le costruzioni, ma una presenza significativa sembra interessare anche il settore manifatturiero;

- **Valencia** ha una lunga storia migratoria, ma il numero dei migranti è cresciuto significativamente solo negli ultimi anni. Allo stato attuale Valencia è radicata in due differenti generi di sistemi migratori: pensionati comunitari che vivono all'estero (la regione conta oltre un quarto delle presenze di cittadini dell'UE-15 risiedenti in Spagna) e lavoratori stranieri. La maggior parte degli stranieri vive nella provincia di Alicante, dove la popolazione straniera è vicina al 20%. I tre principali paesi di provenienza dei flussi migratori sono Ecuador, Marocco e Colombia. La loro presenza è maggiore nei settori economici delle costruzioni e dei servizi, mentre è marginale l'impiego nel settore manifatturiero;
- Nello **Yorkshire and Humber** la migrazione su larga scala data dagli inizi degli anni '50. La forte presenza di minoranze etniche, concentrate soprattutto nelle aree urbane, è l'eredità di una storia migratoria tanto lunga. A Bradford le minoranze etniche costituiscono il 20% del totale dei residenti con alte percentuali di cittadini provenienti da Pakistan, India e Cina. Le donne sono sovra rappresentate. Inoltre l'area ospita anche un quinto dei richiedenti asilo del Regno Unito. L'inserimento delle minoranze etniche nel mercato del lavoro non è ottimale, con svariate situazioni di disoccupazione, sottoccupazione ed occupazioni precarie. L'opinione pubblica appare preoccupata riguardo l'integrazione socio-economica delle minoranze etniche, così come più recentemente inizia a temere per l'integrità culturale della regione.

Anche se non approfondite, queste brevi descrizioni delle situazioni migratorie nelle aree ERLAIM evidenziano come la situazione strutturale e le priorità sociali siano definite in maniera diversa. Operatori e politici si trovano ad agire con una varietà di processi specifici che sono differenti tanto dalla situazione degli altri paesi quanto da altre aree all'interno dello stesso paese. Solo considerando la diversità tra le regioni appare evidente come le strategie dei governi locali non possano semplicemente limitarsi ad implementare le politiche migratorie stabilite *erga omnes* provenienti dal governo centrale di riferimento. Date le differenze strutturali che sussistono a livello subnazionale, limitarsi a politiche migratorie standardizzate, ancor prima che sbagliato, sarebbe estremamente inefficace.

2. La molteplicità dei contesti legislativi nazionali

Se le differenze esistenti fra i vari sistemi migratori sono importanti, al tempo stesso quest'ultime sono soltanto un aspetto della questione. Non dobbiamo infatti dimenticare che sono presenti anche profonde differenze tra le strutture politiche ed istituzionali dei vari paesi europei e, con riguardo al fenomeno migratorio, sono sensibilmente marcate le differenze legislative e dei sistemi burocratico-amministrativi dei paesi ERLAIM. E' altresì importante sottolineare come gli enti territoriali partecipanti al progetto ERLAIM posseggano livelli di autonomia e risorse molto diverse che dipendono dalla definizione istituzionale dei vari organi di governo in ogni paese. Inoltre i sistemi politici europei sono condizionati a tutti i livelli da una varietà di differenti paradigmi d'integrazione, spesso non detti o dati per ovvi⁶. La centralità del governo nazionale in tema migratorio è limitata solo in parte dal coordinamento - crescente per la verità - che discende dai livelli europei. Con la sola eccezione delle politiche dei controlli di frontiera - fortemente coordinate dagli accordi di Schengen - la maggior parte degli Stati europei mantiene ben separate le rispettive politiche migratorie. Solo recentemente (a partire dal Consiglio di Tampere) l'Unione europea ha acquisito importanza nel campo delle politiche d'integrazione, gettando le basi con varie direttive per una comune strategia d'integrazione⁷.

Le linee guida della politica d'integrazione di ogni paese sono ancor oggi delineate e sviluppate a livello nazionale, anche se gli attori subnazionali e sovranazionali possono esercitare una certa influenza, che tra l'altro parrebbe in crescita.

Per offrire un'ampia panoramica delle politiche d'integrazione nei vari paesi ERLAIM la principale esigenza è quella di individuare dati ed informazioni comparabili. Nel presente *report* si è deciso di basare l'analisi, a livello di ogni paese, a partire dai dati forniti dal rapporto *Migrant Integration Policy Index*⁸. Tali dati presentano quattro importanti vantaggi:

1. Sono recenti, in quanto tratti dal secondo rapporto pubblicato nella seconda metà del 2007;
2. Derivano dalla comparazione tra i contesti legislativi di ogni paese con una serie comune di *standard*, ricavati da quelli più elevati a livello europeo (desunti da Convenzioni e direttive europee);
3. Si riferiscono a tutti i paesi parti del progetto ERLAIM;

⁶ Su tale questione cfr. Adrian Favell, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London: St. Martin's Press, 1998 e William Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.

⁷ Per una rassegna aggiornata delle attività della Commissione in questo campo, cfr. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm

⁸ I principali rapporti sono consultabili all'URL : <http://www.integrationindex.eu/>

4. Sono ricavati da un fitto novero di importanti ricerche sull'immigrazione e da autorevoli organismi di consulenza capaci di offrire le valutazioni più indipendenti ed affidabili attualmente disponibili⁹.

Per meglio comprendere la tavola è importante sottolineare che le classificazioni e l'attribuzione del punteggio per ogni paese sono stati realizzati con riferimento ad un ideale normativo che, è bene anticiparlo, non è stato pienamente raggiunto da nessun paese.

In tal senso tutte le tavole compilate facendo ricorso ai punteggi del *Migrant Integration Policy Index* sono considerate con riferimento alla distanza misurata rispetto ad un ipotetico 100 che rispecchia la piena realizzazione degli *standard* maggiormente richiesti per indicare una buona politica d'integrazione degli immigrati. Le classificazioni invece indicano la posizione di ciascun paese in relazione agli altri.

Un altro elemento da considerare è che il *Migrant Integration Policy Index* valuta il contenuto della struttura normativa dei vari paesi, non la loro implementazione pratica. Un paese con un'alta posizione nella classifica del *Migrant Integration Policy Index* potrebbe non esserlo anche nell'applicazione reale, a causa dell'inerzia burocratica, della mancanza di risorse o dell'attribuzione di una bassa priorità amministrativa alle misure presentate. Al contrario, paesi con punteggi più bassi, possono portare avanti le loro politiche in maniera efficace e sistematica, facendo comparativamente un uso migliore di un insieme meno generoso di norme.

Ciò detto il *Migrant Integration Policy Index* resta a nostro avviso la miglior fonte comparativa ideata da un *expertise* indipendente, uno strumento necessario per offrire una prospettiva comparata in termini legislativi tra i vari paesi ERLAIM, dal momento che gli attori locali devono agire entro i confini di norme nazionali ben definite.

Come si desume dalla tabella 3, nessun paese parte del progetto ERLAIM possiede un profilo sostanzialmente corrispondente ai più alti *standard* europei. Anche se, per quanto riguarda alcune politiche specifiche, alcuni paesi ERLAIM sono classificabili fra quelli con gli *standard* più elevati, nessuno tuttavia è, in modo considerevole, giudicabile complessivamente tra i migliori. Inoltre, come rivela la stessa tabella, vi sono marcate differenze tra i vari sistemi legislativi con cui i diversi attori locali che partecipano al progetto ERLAIM si trovano ad agire ed interagire.

Così alcuni paesi, in particolare Spagna e Italia, al contrario di altri incentivano l'inserimento nel mercato del lavoro, in maniera simile a quanto accade per gli

⁹ I *partner* del MPI European sono: University of Sheffield, Université Libre de Bruxelles, Danish Institute for Human Rights, Friedrich Ebert Stiftung, Ined, Polish Institute of Public Affairs, Fundació Cidob, King Badoin Foundation, Irish National Consultative Committee on Racism and Interculturalism, E2, Hellenic League for Human Rights, Synigoros, Menedék, Fondazione Ismu, ASTI, Institute for Multicultural Development, Norway's Contact Committee for Immigrants and the Authorities, Calouste Gulbenkian Foundation, Ceifo, Swiss Forum for Migration and Population Studies, Commission for Racial Equality. Il comitato scientifico consultivo del progetto MPI è composto dal Prof. Joaquín Arango (Istituto Universitario Ortega y Gasset), Prof Virginie Guiraudon (European University Institute), Prof George Kolankiewicz (University College), Prof Marco Martiniello (CEDEM) e Prof Rainer Baubock (European University Institute).

autoctoni. Spagna, Italia e Regno Unito hanno definito un quadro legislativo finalizzato a stabilizzare gli immigrati stanziali, accordando loro un insieme di diritti in base al luogo di residenza. Il Regno Unito sembra inoltre possedere una regolamentazione per l'accesso alle naturalizzazioni più inclusivo, almeno per certe categorie di stranieri. Come si vedrà nel paragrafo 3.3, la Germania ha invece un contesto legislativo che permette ai migranti di partecipare alla sfera pubblica in maniera più sistematica di quanto avvenga in molti altri paesi europei.

Tab. 3 – Punteggi dei Paesi Erlaim nel confronto operato tramite il *Migrant Integration Policy Index*

	Accesso al mercato del Lavoro	Ricongiungim enti Familiari	Residenza di Lungo periodo	Partecipazione Politica	Accesso alla Nazionalità	Antidiscriminazione
<i>Cipro</i>	22	28	26	22	20	12
<i>Germania</i>	16	12	19	7	18	17
<i>Grecia</i>	22	24	16	24	26	13
<i>Italia</i>	4	3	5	10	22	11
<i>Slovenia</i>	12	5	13	23	14	8
<i>Spagna</i>	2	8	4	14	14	17
<i>Regno Unito</i>	12	12	5	15	5	5
<i>EU-15</i>	9	16	13	7	9	11
<i>EU-25</i>	12	17	16	15	12	12

Source: MPI index report, 2007

Tuttavia, per quel che concerne il progetto ERLAIM è importante insistere sul fatto che tutti i paesi *partner* sono distanti dagli *standard* stabiliti dalle Convenzioni e dagli obiettivi delle politiche europee e, in alcuni casi, tali differenze sono significative. Queste divergenze possono certo servire a dimostrare la necessità di una forte azione a livello locale per perseguire diversi obiettivi, ma al momento si rilevano come fattori debilitanti che, nello specifico delle amministrazioni locali, possono impedire o indebolire in molti modi le azioni messe in opera per trattare anche le questioni più pressanti

3. Politiche d'integrazione a livello locale: uno sguardo alle strategie, all'organizzazione e alle buone pratiche

Nel paragrafo seguente si procederà con una rassegna di alcune aree delle politiche locali che si intendono particolarmente fruttuose per la collaborazione tra le autorità locali, così come precedentemente individuate nel progetto ERLAIM¹⁰ e più specificatamente:

- partecipazione e diritti politici (par. 3.3);
- comunicazione interculturale (par. 3.4);
- politiche per i minori stranieri e per i figli di immigrati (par. 3.5);
- donne (par. 3.6);
- politiche abitative ed altre aree di criticità (par. 3.7).

Prima di analizzare quelli che si ritengono essere i punti di forza e di debolezza delle esperienze realizzate in questi ambiti, è importante fornire un'analisi delle politiche riguardanti l'immigrazione nelle varie aree dei *partner* ERLAIM per mettere in luce l'esistenza di rilevanti posizioni strategiche sia nel processo politico (par. 3.1) che nell'implementazione strategica (par. 3.2).

3.1. Strategie generali e sviluppo delle azioni conseguenti

In Europa sono le autorità locali che devono sostenere il difficile compito di trattare quotidianamente con la questione migratoria. Ciò in uno scenario che da un lato vede i flussi migratori contemporanei come richiedenti risposte sempre diverse ed innovative, anche da parte di amministrazioni con una più lunga esperienza nella gestione delle conseguenze della mobilità umana. Dall'altro, le amministrazioni territoriali sono tenute a modellare la loro azione politica in modo tale da adattarla al generale quadro politico-amministrativo. Come conseguenza di ciò osserviamo che alcune autorità locali possono essere indotte a trattare i temi migratori mediante lo sviluppo di progettualità, infrastrutture e pianificazioni specifici, mentre altre sono più propense ad inserire le questioni migratorie più negli strumenti di pianificazione strategica generale piuttosto che in obiettivi specifici.

Di conseguenza, la prima di queste due strategie guarda generalmente agli immigrati come ad uno specifico settore della popolazione, mentre la seconda li considera come una delle categorie sociali che possono presentare un alto rischio di esclusione sociale. Nel loro agire la prima strategia permette un approccio sistematico -talvolta definito olistico- mentre la seconda limita il rischio di creare una struttura separata - e

¹⁰ I presupposti del progetto ERLAIM sono descritti in un documento separato redatto dai coordinatori del progetto.

solitamente più debole- per gli stranieri. Un modo per tentare di ottenere il meglio da entrambi i modelli è quello di adottare un piano specifico per la popolazione immigrata e, al contempo, costruire ponti verso l'inclusione universalistica degli immigrati nel sistema generale della vita locale e dei servizi.

Questo è, per esempio, la scelta fatta con *El Plan Integral para la Inmigración en Andalucía* che sviluppa specifici servizi per immigrati in situazioni particolari, sostenendo comunque la “normalizzazione”, ossia l'inclusione degli immigrati nel sistema generale dei servizi sulle stesse basi previste per gli autoctoni.

La Regione Emilia-Romagna, da parte sua, ha sviluppato un programma organico sull'immigrazione orientato alla realizzazione di tre obiettivi: relazioni positive tra immigrati ed autoctoni, lotta alla discriminazione, rafforzamento della protezione legale degli immigrati. Questi obiettivi si traducono in un insieme di priorità politiche perseguite attraverso il varo di specifiche progettualità da realizzarsi per il tramite dei Comuni così come di *partner* privati. Una prospettiva leggermente diversa è stata sviluppata a Valencia: qui le autorità locali hanno creato un organismo specifico (la Consulta per l'integrazione degli immigrati) con funzioni consultive nei confronti delle autorità locali. Tali consulte forniscono informazioni e consulenze per la definizione delle pianificazioni locali d'integrazione, e agiscono anche quali organi legali per la realizzazione della parità dei diritti.

In altri termini, l'Andalusia e l'Emilia-Romagna hanno sviluppato una pianificazione organica capace di fornire dei modelli-guida alle azioni dei vari attori. Invece Valencia pone più enfasi sulle progettualità sviluppate a livello comunale e locale.

Gli altri *partner* ERLAIM - come Berlino - si sono invece avvalsi di strumenti differenti, scegliendo di adoperare documenti di pianificazione più flessibili rispetto ad un atto legislativo. *Das Berliner Integrationkonzept* è, ad esempio, una piattaforma che dà una visione dettagliata delle strategie dei decisori politici oltre ad informazioni sul fenomeno e sui progetti in corso. Sebbene più flessibile, l'*Integrationkonzept* non è uno strumento vago o indeterminato, ma al contrario è uno dei pochi documenti di pianificazione in grado di definire in modo esatto gli obiettivi da raggiungere e di verificarne in itinere i gradi della loro realizzazione entro un determinato lasso temporale.

La definizione di una programmazione strategica sistematica non è tuttavia l'unico strumento disponibile per i decisori politici. In altri casi le Regioni e gli Enti locali scelgono infatti di avvalersi di strategie incrementali basate sullo sviluppo di un insieme di progetti indipendenti. In questo caso le varie agenzie e dipartimenti delineano le proprie azioni indipendentemente, in un modo più facilmente coordinato. Per esempio, nella città di Lubiana sia il Dipartimento per la Salute e la protezione sociale che il Dipartimento per gli Affari giovanili assegnano risorse per progetti presentati dalle ONG nei rispettivi ambiti d'azione. I principali vantaggi di questo approccio sono la maggior flessibilità, avendo la capacità di collegarsi più facilmente alle opportunità finanziarie a livello nazionale ed europeo, e la possibilità di svilupparsi gradualmente in una situazione in cui la conoscenza del fenomeno è imperfetta e le priorità politiche non

sono già perfettamente definite. A ciò si può aggiungere che, in tale approccio, la valutazione e il finanziamento dei progetti caso per caso è comunemente molto attivo laddove le organizzazioni nell'ambito dell'integrazione sono organismi privati come enti di carità e ONG. Un approccio simile si può rintracciare nella città di Nicosia.

Ci sono infine casi in cui le politiche d'integrazione rappresentano una priorità esclusiva o comunque prevalente per i governi centrali e che, conseguentemente, sono implementate dalle emanazioni regionali o territoriali del governo nazionale. In questa situazione, che si riscontra in Grecia ed in Slovenia, generalmente i gradi di autonomia degli attori locali, anche istituzionali, sono minori e pertanto spesso si limitano a realizzare quando definito a livello centrale o al fornire consulenze.

Come sopra visto, il processo di pianificazione si differenzia ampiamente tra i *partner* ERLAIM. Tuttavia è importante evidenziare che tale analisi ha rilevato similitudini significative tra le loro politiche d'integrazione. Tutti i *partner* ERLAIM sostengono l'eterogeneità culturale, un approccio interculturale piuttosto che una visione assimilazionista o multiculturalista. Amministratori e politici sono propensi ad adottare modelli sociali in cui autoctoni e stranieri riconoscano il valore delle reciproche specificità culturali e si identifichino in comuni valori umani e democratici. Questi atteggiamenti sono peraltro descritti in termini molto simili nei documenti ufficiali che i vari *partner* di ERLAIM hanno redatto autonomamente nel corso degli ultimi anni ed offrono così un terreno proficuo per avviare congiuntamente nuove sperimentazioni.

3.2 Implementazione delle politiche locali: la sfida del partenariato pubblico-privato

Per quanto i diversi attori ERLAIM operino in situazioni differenti l'implementazione delle loro politiche sembra incontrare problemi comuni. A prescindere dalle diversità, tutti i *partner* ERLAIM nell'affrontare questioni riguardanti l'immigrazione si trovano di fronte ad una comune situazione di scarsità di risorse finanziarie, umane ed organizzative. A peggiorare le cose, molti paesi rientranti nel progetto ERLAIM sono divenuti aree d'immigrazione proprio contemporaneamente al periodo di forti restrizioni dei bilanci e delle spese. In tali contesti l'agire delle politiche migratorie richiede un'azione innovativa non solo in termini di strategie, ma anche di strumenti per la realizzazione degli obiettivi. Tra i diversi ambiti l'innovazione più importante riguarda lo sviluppo del partenariato tra pubblico e privato, un percorso intrapreso da molti organismi decisionali dei membri ERLAIM.

In generale, la *partnership* tra i settori pubblico e privato può essere considerata un'importante opportunità per superare i tre principali ostacoli all'integrazione degli immigrati che si possono sintetizzare nei seguenti elementi: mancanza di risorse finanziarie; scarsità di esperienza e conoscenza dei fenomeni; senso di fiducia.

Con riferimento alle risorse finanziarie del settore pubblico sembra logico attingere ad altre fonti data la loro scarsità. Le agenzie pubbliche provano così a collegarsi col terzo

settore e, nella fattispecie, con le istituzioni caritative e filantropiche, come le fondazioni private, le opere di carità e i donatori. Le istituzioni filantropiche possono infatti fornire risorse per finanziare direttamente i progetti pubblici così come, e ciò accade frequentemente, fornire direttamente servizi per alcune particolari aree di intervento, usando personale, risorse finanziarie e strumenti propri. Questi enti hanno poi la peculiarità di potersi occupare di quelle fasce della popolazione che non possono accedere ai servizi sociali pubblici, come gli immigrati irregolari e, nel fornire certi servizi, sono in grado di agire con modalità più rapide, flessibili ed economiche. In tutti questi casi, la logica del partenariato è di coordinare le risorse e gli interventi così da ridurre sprechi e duplicazioni di servizi e sovrapposizioni nelle prestazioni. In ogni caso il problema è che la disponibilità delle istituzioni filantropiche europee è limitata, soprattutto ma non solo, ai paesi del Mediterraneo. Nelle aree ERLAIM solo pochi progetti sono così realizzati con la copertura di una parte rilevante dei costi da parte delle istituzioni filantropiche. Più spesso, invece, l'apporto del terzo settore è costituito dal lavoro dei volontari che si rivelano essere una risorsa fondamentale e, sul piano finanziario, il partenariato tra pubblico e privato viene promosso dagli enti pubblici attingendo a risorse europee o governative piuttosto che alle proprie.

Tuttavia, la questione finanziaria è solo uno degli aspetti che determinano lo sviluppo delle *partnership* tra pubblico e privato. Egualmente rilevante è la scarsità di informazioni e conoscenze. Soprattutto a Cipro, in Grecia, Italia e Spagna, ove i sistemi migratori sono spesso in una situazione di mutamento e dove un numero consistente di stranieri è irregolare o lo è stato nel recente passato. Naturalmente, sia pure con gradi diversi, il problema esiste anche nei paesi con una più lunga storia d'immigrazione, in quanto la natura dinamica dei flussi migratori rende difficile monitorarli attraverso i canali stabiliti.

Oltre agli aspetti di "novità" del fenomeno, il fatto che gli stranieri siano spesso esclusi dai più tradizionali canali della consultazione e della rappresentanza politica contribuisce a mantenere lacunose le informazioni sui migranti (cfr. par. 3.3). Ciò non solo va a scapito della qualità delle politiche intraprese ma priva gli stessi decisori politici di un "test" preliminare - fatto su quelli che si assumono essere i rappresentanti della categoria interessata - rispetto a quelli che potrebbero essere i possibili esiti delle loro decisioni. Il dibattito tra i teorici neo-corporativisti fornisce elementi rilevanti a sostegno del fatto che tali *test* preliminari non solo sono un modo per ridurre la conflittualità, ma anche un mezzo per decentrare i controlli e sviluppare una visione condivisa del "problema." Tuttavia questi due effetti collaterali appaiono spesso assenti nell'implementare politiche d'integrazione. Tali mancanze generano un forte bisogno di informazioni a supporto della formulazione degli interventi, a cui però spesso non si può far fronte tramite il ricorso a fonti ufficiali. Ciò spiega perché in molti paesi ERLAIM le autorità pubbliche hanno frequentemente stabili relazioni con istituti di ricerca, università, centri studio e ricercatori professionisti. Questo tipo di partenariato è molto comune in Grecia, ma tutti i *partner* ERLAIM richiamano l'importanza del ruolo giocato dagli organi di ricerca non solo nel fornire informazioni, ma anche consulenze, consigli strategici e pressioni. Un partenariato simile si può riscontrare in altre aree ERLAIM, come testimonia la costituzione di un osservatorio specializzato in Andalusia.

Un terzo motivo perché le pubbliche amministrazioni creino dei partenariati riguarda la necessità di raggiungere dall'esterno soggetti che ignorano o si mostrano sospettosi rispetto alle autorità pubbliche. Molti immigrati in Europa sono isolati, conoscono pochi cittadini autoctoni e diffidano delle intenzioni degli organismi statali. Tuttavia come si sa molti programmi prevedono che le azioni si possano realizzare solo dopo aver stabilito una relazione di fiducia personale tra l'operatore e l'utente (medico-paziente, avvocato-vittima ecc.). In molti altri casi, c'è la necessità di definire azioni personalizzate, ancora una volta basate su un certo grado di conoscenza personale e su un'affinità linguistica e culturale. Queste sono alcune delle principali ragioni che mostrano la necessità di agire, indirettamente, attraverso il sovvenzionamento di associazioni di immigrati o pro-immigrati, comitati di quartiere, opere di carità di vario genere in cambio della fornitura di determinati servizi con un dato *standard* di qualità. I partenariati, in altri casi, possono riguardare la gestione di fasi critiche all'interno di un programma specifico. Nel settore della salute per esempio, ci sono esperienze in cui i vari organismi associativi sono stati coinvolti nella diffusione di informazioni riferite all'accesso ai servizi sanitari. In altre situazioni, come a Barcellona, i sindacati possono divenire *partner* delle autorità locali nell'istituire centri per aiutare la popolazione immigrata a gestire e risolvere le problematiche correlate al lavoro. Questi esempi rimandano però ad un'altra ragione pratica per cui si stabiliscono accordi tra soggetti pubblici e privati. Le azioni integrate sono spesso difficili da gestire dentro la struttura della pubblica amministrazione. Tempi e spazi, ad esempio, sono spesso limitati da procedure consolidate - e spesso non proprio lineari - che fanno riferimento alle competenze di diversi uffici. Realizzare un partenariato tra pubblico e privato è spesso in tal caso un modo per dare più spazio alla flessibilità. Ne costituisce un esempio Berlino ove il Senato del *Land* si è fatto promotore di un programma che opera mediante l'azione di gruppi semi-indipendenti di quartiere, capaci di collaborare con un'ampia varietà di associazioni a seconda del problema esistente¹¹.

I problemi di bilancio, informazione e fiducia condividono il presupposto di essere ragioni "in negativo" per le quali stabilire partenariati pubblico-privato sulla base delle carenze operative degli Enti pubblici o su quello che questi ultimi non possono gestire o controllare. Se ciò è importante lo è altrettanto il sottolineare come molti attori del progetto ERLAIM sentono anche l'esistenza di forti ragioni "positive" per agire mediante l'istituzione di partenariati pubblico-privato. Queste iniziative sono viste anche -ma qualche volta soprattutto- come una modalità di *empowerment* per gli immigrati e per le comunità locali, per costruire tra loro legami e connessioni che sono preziosi di per sé. Queste reti tra soggetti giuridici diversi sono concepite anche come un modo efficiente di gestire l'immigrazione, promuovendo l'integrazione non solo come obiettivo dato ma anche come processo in corso, e per coinvolgere i cittadini in un fenomeno che modifica fortemente la comunità locale. Ad esempio, la *Diputació de Barcelona* definisce la costruzione del partenariato pubblico-privato come un fine strategico nato dalla convinzione che il coinvolgimento di una molteplicità di attori

¹¹ [Http://www.quartiersmanagement-berlin.de/english/the-socially-integrative-cityprogram/integration-and-equality-of-opportunity/](http://www.quartiersmanagement-berlin.de/english/the-socially-integrative-cityprogram/integration-and-equality-of-opportunity/)

locali in tutti gli ambiti delle politiche d'integrazione possa generare un migliore e più inclusivo processo di politiche sociali. L'obiettivo di creare reti di stabili partenariati tra vari attori è un passo fondamentale anche del *Plan Integral para la Inmigración en Andalucía*, nel quale l'azione delle differenti aree è stata perseguita mediante la realizzazione di un accordo di cooperazione tra organi pubblici e privati. Il coinvolgimento nei piani di organizzazione sociale di vari attori è considerato un principio strategico, meritevole di essere elencato fra le caratteristiche principali del piano (*Socialización*). Per fare degli esempi pratici, le azioni socio-sanitarie sono state realizzate attraverso la firma di accordi di cooperazione tra agenzie pubbliche e ONG, e specifici accordi di cooperazione per diffondere l'educazione interculturale nelle scuole e nei quartieri sono stati sottoscritti da un'organizzazione composta da associazioni per immigrati, autorità scolastiche ed enti pubblici.

Un ulteriore modo per adottare partenariati pubblico-privato consiste nel varo di programmi che forniscono finanziamenti per la realizzazione di progetti sviluppati da parte degli enti pubblici territoriali in collaborazione con le organizzazioni *no-profit*. Attraverso la promozione di questi programmi, l'ente finanziatore offre un incentivo per un'effettiva cooperazione tra pubblico e privato senza essere troppo intrusiva riguardo il contenuto di tale collaborazione. La Regione Emilia-Romagna agisce in tal senso tramite una programmazione annuale attraverso la quale finanzia progetti di integrazione presentati dagli Enti locali in collaborazione con Organizzazioni del terzo settore. Il Comune di Nicosia, attraverso la sua fondazione multifunzionale, ha da parte sua introdotto un programma che incentiva la cooperazione delle autorità locali con una molteplicità di altri attori, al fine di sviluppare progetti per l'inserimento lavorativo di donne con minori a carico.

Infine, segnaliamo che un'ulteriore modalità con cui possono realizzarsi partenariati tra pubblico e privato è data dalla creazione di specifiche organizzazioni private sotto la guida e il supporto di agenzie pubbliche. Queste esperienze sono promettenti, in quanto contribuiscono a garantire che scarse risorse possano avere una più efficiente allocazione.

Abbiamo visto come i partenariati tra pubblico e privato possono contribuire a ridurre gli esuberanti esistenti in alcune aree e compensare i tagli registrati in altre. Attraverso il raccordo pubblico-privato è possibile assicurare il coinvolgimento di una più vasta molteplicità di attori nel processo di costruzione comune. Tuttavia, lo sviluppo di tale *partnership* non è un rimedio per tutti i mali. Esiste sempre il pericolo che l'associazione divenga dipendente per la sua esistenza dai finanziamenti pubblici, fino al punto di divenire *de facto* subappaltatrice della stessa pubblica amministrazione. Quest'ultima a sua volta rischia di definire le sue priorità politiche non più in base alle necessità del suo contesto sociale, ma sulla base delle tipologie di azioni e prospettive già presenti nella rete di partenariato. Un altro rischio significativo è che lo sviluppo di partenariati possa far agire certe associazioni od organismi come se questi fossero rappresentanti (o rappresentativi) della popolazione immigrata.

Un fondamentale problema nel partenariato pubblico-privato riguarda la fornitura di determinati servizi nel lungo periodo. Il problema in tal caso è duplice. In quasi tutti

casi i partenariati pubblico-privato sono ancorati ai progetti, spesso sostenuti da programmi europei, progettati per durare solamente pochi anni. Questo tuttavia non è necessariamente una debolezza, specie quando le azioni hanno una natura temporanea o sperimentale. Il finanziamento mediante progetti è attualmente un'importante risorsa per le azioni più innovative della pubblica amministrazione europea. Allo stesso tempo, però, tale metodo di finanziamento può divenire un vincolo nel momento in cui i servizi forniti dal *network* pubblico-privato rispondono a necessità di lungo periodo. Garantire la stabilità e l'affidabilità di un servizio sociale richiede, infatti, una strategia completamente differente in termini di personale, organizzazione e finanziamenti. Quando il progetto termina, anche il partenariato spesso rischia di interrompersi. Il secondo rischio nel lungo periodo è di tipo organizzativo. Una volta stabilizzati l'insieme dei servizi forniti vi è la necessità di ripensare conseguentemente l'apporto e il ruolo dei vari *partner*. Per esempio, molti servizi basati sul lavoro dei volontari sono straordinariamente preziosi quando intervengono nella fase di strutturazione del sistema migratorio, ma non possono fornire un pacchetto stabile di servizi standardizzati che sono necessari in un sistema migratorio maturo.

3.3. Partecipazione e diritti politici: punti di forza e criticità

In ambito europeo c'è un forte interesse rispetto alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e politica dei paesi di insediamento e, in linea generale, vi è un sentire comune circa il fatto che gli stranieri residenti da lungo tempo dovrebbero aver la possibilità di far sentire la loro voce nel dibattito pubblico e nelle decisioni riguardanti questioni comuni. Al tempo stesso ci sono state - e permangono - gravi preoccupazioni rispetto alle implicazioni che tale partecipazione politica degli immigrati possa comportare tanto in politica estera quanto negli affari interni del paese. Fin dal XIX secolo, infatti, gli emigranti hanno spesso avuto un ruolo importante nella trasformazione politica del paese natio: di conseguenza le attività politiche delle diaspore sono spesso un fattore di forte tensione con molti paesi di provenienza migratoria¹². Sul piano interno, i diritti politici nella cultura europea sono normalmente relazionati al beneficio prezioso dato alla cittadinanza, il che determina molti problemi e discussioni quando tali diritti si estendono ai non cittadini. Per quel che riguarda i nostri temi, il dibattito sulla partecipazione dei migranti raggiunse il suo punto più alto nel 1992, quando il Consiglio d'Europa ratificò una nota convenzione con la quale si esortarono gli Stati membri a prendere in giusta considerazione questo aspetto dell'integrazione dei migranti¹³.

¹² Per un'ampia disamina della dimensione politica della diaspora, cfr. Robin Cohen, *Global Diasporas: An Introduction*, London: Routledge, 1997 e Nana Poku, David T. Graham, *Redefining Security: Population Movements and National Security*, Praeger. Greenwood, 1998.

¹³ Consiglio d'Europa, *Convention on the participation of foreigners in public life at the local level*, Strasbourg 1992. L'Italia ha ratificato questa convenzione con legge 18 marzo 1994 n.203, limitatamente ai capitoli A e B e con l'esclusione del capitolo C (riconoscimento del diritto di voto, e di eleggibilità, alle elezioni locali).

Parlando di partecipazione politica facciamo riferimento ad un insieme complesso di livelli sovrapposti di partecipazione alle questioni pubbliche di un determinato paese o territorio. Il livello di base è la libertà di opinione e di associazione, la concessione di condizioni basilari per ricevere informazioni, il formarsi di un'opinione e l'esercizio di un'influenza sugli altri membri della politica. Il secondo livello riguarda le varie forme di rappresentanza, con l'esistenza di procedure formalizzate di tipo consultivo. Il terzo livello riguarda il diritto di voto alle stesse condizioni degli altri membri politici. La libertà di opinione e d'associazione può assumere varie forme e implica diversi limiti. Le consultazioni possono aver luogo in ambiti definiti in termini di composizione ed obiettivi in modo molto diverso. Il diritto di voto può essere del tutto collegato alla naturalizzazione o differenziato in base alle diverse tipologie di organi politici di livello locale, regionale e nazionale. Date queste complessità, si è scelto di adoperare ancora una volta il *MIP Index* così da sintetizzare le principali differenze tra i vari paesi osservati dal presente studio, e comparare le varie condizioni presenti nei diversi paesi analizzati in rapporto ad un'ottimale "golden standard" europeo (che nessuno ha ancora raggiunto). Come il lettore ricorderà dalla tabella 3, i paesi parte del progetto ERLAIM non sono tra i più aperti alle condizioni di acquisizione della cittadinanza per gli stranieri residenti da lungo tempo (la c.d. naturalizzazione). Con la parziale eccezione del Regno Unito¹⁴, le valutazioni degli esperti del *MPI* pongono infatti i paesi analizzati tra quelli più restrittivi a livello continentale. Di conseguenza, troviamo in questi Stati un notevole numero di stranieri lungo-soggiornanti che non hanno diritto al voto né come cittadini naturalizzati né, tanto meno, come stranieri residenti. A questo va aggiunta la presenza di un numero significativo di stranieri che, pur risiedendo stabilmente nel paese ospite, non sono interessati alla naturalizzazione, sia per un sentimento personale di lealtà verso la madre patria, sia -più spesso- per l'esistenza di severe sanzioni nei paesi di origine nei confronti di coloro che rinunciano alla cittadinanza originaria. Questa articolata situazione, di conseguenza, rende per molti aspetti ancora più importante la differenziazione dei diritti politici a livello locale. Ciò nonostante la tabella 4 mostra che anche in quest'ambito i paesi ERLAIM appaiono in ritardo rispetto alle norme *standard* (contenute nelle convenzioni ed atti europei) individuate come termine di confronto dagli esperti del *MPI*. Fa eccezione, come ambito in cui si riscontrano le maggiori convergenze, l'aspetto connesso alle libertà politiche: la maggior parte dei paesi ERLAIM, infatti, accorda agli immigrati piena libertà di associazione e di partecipazione al dibattito pubblico. Solo la Slovenia prevede particolari restrizioni alle attività associative e limita la possibilità di divenire regolari membri dei partiti politici.

¹⁴ Il differente punteggio attribuito al Regno Unito deriva in gran parte dall'esistenza di speciali norme rivolte ad alcune categorie di cittadini del *Commonwealth*.

Tab. 4 – Accesso alla Cittadinanza e politiche partecipative nei paesi Erlaim.

	Accesso alla Cittadinanza	Diritto di voto	Libertà Politiche	Associazioni o consigli di rappresentanza	Implementazio ne di Politiche partecipative
<i>Cipro</i>	36	0	100	0	0
<i>Germania</i>	38	0	100	69	90
<i>Grecia</i>	25	0	100	0	0
<i>Italia</i>	33	0	100	44	80
<i>Slovenia</i>	41	25	25	0	20
<i>Spagna</i>	41	33	100	50	40
<i>Regno Unito</i>	62	50	100	0	60

Source: MPI index report, 2007

Tuttavia la Slovenia permette ai cittadini dei paesi terzi di esercitare il diritto di voto (ma non di candidarsi) nelle elezioni locali. Questo canale di partecipazione politica è riconosciuto solo qui oltre che in Spagna (per il momento solo ai norvegesi e sulla base della condizione di reciprocità) e nel Regno Unito (per i cittadini del *Commonwealth*)¹⁵. In tutti gli Stati ERLAIM, dunque, il diritto di voto è scarsamente riconosciuto ai cittadini dei paesi terzi. Per dare loro l'opportunità di farsi ascoltare su un insieme di questioni locali e nazionali, una prassi sperimentata in molti paesi ERLAIM è stata quella di costituire speciali organi consultivi per gli immigrati residenti, per quanto solo alcuni paesi hanno tentato di perseguire questa strategia in modo efficace anche se con risultati differenti. In alcuni *Länder* tedeschi sono stati istituiti comitati consultivi di immigrati, talvolta eletti direttamente dagli stessi immigrati, in altri casi mediante nomina politica, anche a livello nazionale. In Italia sono state proposte diverse esperienze di organismi elettivi, sia nella forma di membri aggiunti ai consigli locali (in genere funzioni meramente consultive) che di consulte elettive o nominative. Esistono inoltre alcuni organismi anche a livello nazionale, i cui membri vengono nominati da parte degli organi politici. In Spagna sono presenti vari enti consultivi i cui membri sono selezionati tra le organizzazioni della società civile, considerate più rappresentative e nominati da parte delle autorità nazionali e regionali.

Una variabile critica per il tema della partecipazione politica degli immigrati è quella che riguarda il punto fino al quale si è disposti a fare sforzi significativi per inserire gli immigrati nel processo politico e, in aggiunta, se tali sforzi si debbano assumere in un approccio sistematico. Anche le migliori regole sulla carta possono risultare inefficaci se manca un sforzo sostenuto per includere e rendere autonomi i cittadini immigrati. Ancora una volta, com'è visibile dalla tabella 4, la situazione nei paesi ERLAIM varia notevolmente. Alcuni paesi sono considerati molto attivi: Germania e Italia finanziano le associazioni di immigrati e provano a fornir loro le infrastrutture necessarie per

¹⁵ Il Comitato consultivo della Germania Federale ha proposto nel 2005 di concedere ai cittadini di paesi terzi il diritto di voto nelle elezioni locali.

intraprendere un'azione efficace; Regno Unito e Spagna hanno invece tenuto delle campagne alquanto importanti, spesso anche in lingua straniera, con la finalità di informare gli immigrati sui loro diritti e cercare di rafforzare la loro partecipazione. Gli altri paesi ERLAIM non hanno sviluppato alcuna misura specifica riguardo a ciò. Tuttavia appaiono particolarmente interessanti alcune esperienze sviluppate tra i *partner* ERLAIM:

- L'**Andalusia** ha istituito un *Foro Andaluz de la Inmigración*, con ramificazioni a livello provinciale e funzioni consultive. Le associazioni appartenenti a questo *forum* sono sia organizzazioni di immigrati che associazioni per immigrati, nominate dalle autorità regionali con riferimento alle loro attività e capacità associative¹⁶. In Andalusia è in corso un'attiva campagna politica portata avanti da molteplici movimenti politici e sociali che mirano ad ottenere il diritto di voto per tutti gli stranieri che vivono in Spagna.
- A **Berlino** è stato costituito un comitato consultivo per l'immigrazione e l'integrazione, composto da rappresentanti del Senato di Berlino, organizzazioni non governative e associazioni di immigrati.
- L'**Emilia-Romagna** ha definito un quadro normativo regionale per assicurare la partecipazione politica degli immigrati. La Regione ha così istituito sia un proprio organo consultivo, ma contemporaneamente favorisce la rappresentatività locale. La consulta regionale è composta da 18 rappresentanti dei cittadini stranieri e 16 membri designati da organizzazioni sociali, autorità locali e ONG mentre le rappresentanze degli immigrati a livello locale possono assumere varie forme. Ci sono organi elettivi, sotto forma di comitati di immigrati o di membri aggiunti ai consigli comunali o di quartiere con poteri consultivi, e consulte i cui membri sono designati dalle organizzazioni più rappresentative e nominati dalle autorità locali.
- **Valencia** ha istituito delle consulte di carattere municipale per l'integrazione degli immigrati con funzioni consultive e d'informazione.
- **Yorkshire and Humber** ha invece istituito un gruppo per le minoranze etniche e razziali (*Black and Minority Ethnic Panel*) attivo soprattutto su temi di tipo consulenziale e giuridico e che può essere considerato la voce di una molteplicità di organizzazioni e attività locali di base.

¹⁶<http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/PoliticMigratorias/ContenidosEspecificos/ForoAndaluzInmigracion?entrada=tematica&tematica=63>

3.4. La comunicazione interculturale: punti di forza e di criticità

È già stato sottolineato come tutti i *partner* ERLAIM condividano la scelta strategica di un approccio interculturale all'integrazione degli immigrati. Così una certa tendenza apparsa in alcuni paesi europei che mirava a tornare verso un approccio assimilazionista, quale modalità ottimale per l'integrazione degli immigrati, non appare molto popolare nelle aree ERLAIM¹⁷. In aggiunta a ciò, in questo stesso periodo in nessuno dei paesi *partner* ERLAIM sono state realizzate o sostenute politiche multiculturali basate sul riconoscimento della diversità da cui discendono diritti separati.

L'approccio interculturale, come è bene ricordare, ha come principale obiettivo la creazione di condizioni d'interazione tra immigrati ed autoctoni, rafforzandole a supporto della loro inclusione nel contesto locale con un positivo apprezzamento della loro eredità culturale. Pertanto la principale conseguenza di tale approccio è quella di focalizzare immediatamente l'interesse e gli interventi dei *policy makers* sull'eventuale esistenza di pregiudizi da parte della popolazione autoctona al fine di rimuoverli. In tal caso la strategia operativa è quella di sviluppare campagne di comunicazione finalizzate a diffondere una corretta ed equilibrata visione dell'immigrazione, così come di realizzare un'infrastruttura comunicativa capace di migliorare quanto i *media* riportano sugli eventi ed episodi di cronaca locale che vedono come protagonista l'immigrazione o gli immigrati. Nel fare ciò gli sforzi della comunicazione vengono sviluppati per raggiungere la popolazione immigrata ed informarla sui diritti e le opportunità esistenti per una loro partecipazione attiva e significativa.

- L'**Andalusia**, per esempio, sponsorizza attivamente programmi radio e televisivi per diffondere notizie e dibattiti riguardanti l'immigrazione nella regione, oltre a campagne su più specifiche questioni a livello locale.
- A **Barcellona** è stata disposta una specifica area dell'amministrazione locale deputata ad occuparsi delle diversità culturali. Patrocina un programma televisivo indirizzato in particolare agli immigrati provenienti dall'America Latina che contiene informazioni su e per gli immigrati.
- L'**Emilia-Romagna** ha sviluppato attività interculturali su due fronti. Ha realizzato una rete costituita da più di 17 centri interculturali locali, nonché promosso attività culturali e di socializzazione tra stranieri ed autoctoni, come anche tra differenti comunità straniere. Inoltre, ha patrocinato la costituzione di diversi mezzi mediatici (radio, giornali) realizzati e gestiti direttamente da gruppi di immigrati e da associazioni per immigrati.
- **Valencia** ha un primato straordinario nello sviluppo di profili professionali legati alla mediazione interculturale in vari campi.

¹⁷ Cfr. Rogers Brubaker, 2001, *The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States*, "Ethnic and Racial Studies", Volume 24, Issue 4 July 2001, pagg. 531 – 548 e C. Joppke, 2007, *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, "West European Politics", Volume 30, Issue 1 Gennaio 2007, pagg. 1 – 22.

- La regione dello **Yorkshire and Humber** ha realizzato attività lungo due aree principali. Nella prima rientrano attività finalizzate a facilitare l'accesso degli immigrati ai servizi sociali pubblici a livello locale, così come a diffondere informazioni riguardanti i loro diritti. Nella seconda vi sono diverse attività che puntano a migliorare la relazione tra le comunità, spesso chiuse le une alle altre. Ciò è stato realizzato attraverso programmi che, ad esempio, mettono in contatto tra loro scuole della stessa città ma di diversi quartieri o attraverso la realizzazione di una serie di incontri formativi per giovani con provenienza religiosa e culturale differente. Un'altra esperienza interessante riguarda l'istituzione, su base stabile, di un premio per il miglior contributo nel creare o rafforzare legami tra persone di differenti comunità, a cui possono partecipare sia individui che gruppi ed organizzazioni.

Un'importante questione nel campo della comunicazione interculturale è l'emergere in molte aree ERLAIM di una spinta per dare alla mediazione interculturale un ruolo più ufficiale. Con l'ingresso dei migranti nei contesti locali e dei servizi una molteplicità di professionisti devono trattare con differenti questioni legate alle differenze culturali (incluse le differenze attuali e presunte). Molte professioni in diversi settori, dall'educazione alla salute, dal luogo di lavoro allo sport, hanno bisogno di tener ben presente gli aspetti dell'interculturalità con riferimento alle loro pratiche quotidiane. L'ampliamento delle competenze professionali è comunque accompagnato in molti luoghi dalla comparsa di un ruolo professionale separato, che opera per facilitare l'interazione tra immigrati ed autoctoni in molti contesti locali, così come per favorire l'inclusione degli immigrati nel sistema locale dei pubblici servizi. Questo ruolo sta evolvendo in risposta a necessità più urgenti, quali il supporto all'insegnamento specialistico e la traduzione linguistica, verso un ruolo più ampio che comprende altre competenze di consulenza e presa in carico sociale. Attualmente il settore in cui la consulenza della mediazione interculturale professionale è più comune è quello educativo, ma si registra un aumento importante anche nei servizi sanitari ed aree d'azione vicine.

- In **Andalusia** si stima che vi siano circa un centinaio di mediatori interculturali, impiegati dalle amministrazioni locali e regionali, così come da aziende ed enti privati. La mediazione interculturale è stata ufficialmente riconosciuta nel 2005, ed attualmente ci sono corsi di formazione realizzati in 16 scuole di formazione, tre delle quali private.
- A **Barcellona e provincia** i servizi specifici di mediazione per la cittadinanza sono forniti nei servizi comunali o, in genere, attraverso finanziamenti della *Diputació de Barcelona*, da partenariati attivati con enti privati quali le associazioni .
- In **Emilia-Romagna** ci sono attualmente circa 250 mediatori interculturali professionali che lavorano nelle scuole, servizi sociali, sportelli informativi ed organizzazioni sanitarie. Come profilo professionale la mediazione interculturale è stata definita nel 2005 ed esistono vari corsi di formazione attivati nella regione.

- A **Valencia** la presenza dei mediatori interculturali è in aumento e sono attivi in due significative associazioni professionali. Queste associazioni sono particolarmente inserite nei settori educativi, dove hanno sviluppato competenze specifiche e tecniche. C'è stata una diffusione di tali figure professionali nei servizi sociali e, più recentemente, nel settore della salute.

Lo sviluppo di un mediatore interculturale professionista non è comunque la sola via attraverso cui può realizzarsi il bisogno di un'interazione positiva tra autoctoni e immigrati. In altre aree ERLAIM tale funzione è agita inserendola all'interno di un pacchetto più generale di progetti (come a Berlino) o attraverso il coinvolgimento di organizzazioni strutturate e attori della società civile, come nello Yorkshire and Humber. In quest'ultima realtà, più in particolare, la mediazione interculturale è fortemente collegata al ruolo di facilitatore nella risoluzione di conflitti a livello locale, per evitare la nascita di tensioni non necessarie. L'esperienza del *Community Accord* è particolarmente importante quale strumento sistematico mediante cui le autorità locali possono contribuire alla creazione di un contesto positivo e sicuro per l'interazione¹⁸.

In altre aree ERLAIM le attività di comunicazione interculturale sono realizzate soprattutto da attori della società civile, al di là del fatto che possono ricevere o meno finanziamenti per tali attività. È il caso della Slovenia, di Nicosia e di Ileia.

3.5 Le politiche a favore dei minori stranieri: punti di forza e criticità

La situazione dei minori stranieri, così come di quelli di origine straniera, è una questione urgente tanto a livello europeo quanto nazionale. I minori sono la più importante eredità del processo migratorio e la loro integrazione è un aspetto critico delle considerazioni di lungo termine sul futuro dell'immigrazione dell'Unione. Questo punto è chiaramente espresso nel *Common Basic Principles on Integration* dell'Unione europea, dove si specifica che:

“Poiché una politica d'integrazione integrale include l'educazione e la formazione quali elementi fondamentali del processo d'integrazione, le sfide specifiche affrontate dai minori e dai giovani stranieri dovrebbero essere ulteriormente indirizzate”¹⁹.

La ricerca ha mostrato tra l'altro che molti eventi critici nella vita dei minori stranieri sono condizionati dalle specificità dei retroterra e degli ambienti locali. Il che comporta che quello dei minori è un ambito dove le azioni condotte a livello locale esercitano notevoli influenze. Queste considerazioni spiegano perché il tema dei minori stranieri meriti in questo *report* una considerevole attenzione.

¹⁸http://www.bradford.gov.uk/environment/environmental_protection/community_accord/community_accord_helping_to_resolve_community_conflict.htm

¹⁹ Council Document 14615/04.

Anzitutto è necessaria una considerazione terminologica. Nel linguaggio della politica quotidiana si è soliti far riferimento ai figli di immigrati come alla “seconda generazione” o come ai “minori stranieri”. Tuttavia i due termini sono piuttosto differenti per molte ragioni. Oggi in molti paesi dell’Unione europea una larga parte della popolazione straniera è costituita da individui nati e cresciuti nel paese d’accoglienza. A seconda delle varie leggi sulla cittadinanza questi soggetti (la “seconda generazione” in senso proprio) possono ancora essere considerati come stranieri oppure, al contrario, diventando cittadini di quel paese, la loro esistenza può sparire dalle statistiche ufficiali anche se permane socialmente e culturalmente significativa.

Posta in rapporto alla storia della loro vita, comunque, questi minori non sono affatto immigrati. D’altra parte però, vista l’importanza dei flussi di ricongiungimento familiare, un consistente numero di minori stranieri in Europa ha avuto nella sua vita un’esperienza diretta dell’immigrazione. Nelle pagine seguenti si farà così ricorso alla terminologia di “figli di immigrati” come termine generale, utilizzando quello di “seconda generazione” solo per coloro che sono cresciuti nel paese ospite (sia che si tratta di cittadini stranieri che di origine straniera) e a “minori stranieri” per coloro che sono cresciuti, almeno per una parte della loro vita, in un paese diverso da quello in cui vivono. I figli di immigrati sono accomunati per alcuni elementi, ma non sono un gruppo omogeneo. Infatti, una diversa storia migratoria comporta un insieme di condizioni differenti per il processo d’integrazione. La seconda generazione, in genere, parla fluentemente la lingua del paese ospite, mentre la sfida linguistica è probabilmente l’aspetto più rilevante per i minori appena arrivati. Al contrario alcuni sostengono, soprattutto nel dibattito nord americano, che le condizioni per l’inclusione dei giovani di seconda generazione sono spesso più difficili dei minori arrivati ad un’età maggiore, quando la costruzione dell’identità personale si è già abbastanza definita²⁰. Conferme in tal senso si sono ritrovate anche in Europa in molti gruppi di giovani della seconda generazione.

Allo stato attuale non c’è nessuno studio comparato sulla situazione dei figli di immigrati in tutti gli Stati membri. I dati statistici e sistematici sono pochi, specie nel caso di alcuni paesi di recente immigrazione che sono parte del progetto ERLAIM. Anche le risultanze empiriche più basilari relative a questo particolare aspetto dell’attuale situazione migratoria europea sono spesso difficili da comparare, data la molteplicità sia di legislazioni come di storie migratorie che differenziano gli Stati. È risaputo che in alcuni paesi, specie nei paesi dell’Europa occidentale tradizionali importatori di manodopera, una larga e talvolta maggioritaria parte di figli di immigrati è costituita da minori di seconda generazione. Nei paesi del Mediterraneo, verso i quali si sta indirizzando la maggior parte dei nuovi flussi di lavoratori stranieri, i minori possono costituire oltre il 20% della popolazione straniera complessiva, e una considerevole parte di questi sono bambini stranieri. Di conseguenza è molto probabile che il principale focus su cui si attiveranno strategie e politiche sociali sarà quello sui minori ricongiunti o in fase di ricongiungimento familiare, dato che molti dei lavoratori arrivati di recente hanno appena presentato domanda di ricongiungimento o lo faranno nell’immediato

²⁰ Portes A., Ruben R., *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley, University of California Press, 2001.



futuro²¹. In alcuni stati membri i figli di immigrati costituiscono un *target* nell'ambito più generale delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, mentre in altri rappresentano ancora un settore specifico delle politiche migratorie. Va però detto che nei nuovi Stati membri la transizione migratoria ancora in corso fa sì che la questione non sia ancora così cruciale come nelle nazioni dell'Europa dei 15, sebbene appare evidente che lo diverrà rapidamente nell'immediato futuro²².

A questo punto vale la pena rilevare che sono state realizzate un certo numero di ricerche empiriche riguardo i figli di immigrati, i cui risultati dovrebbero aumentare l'interesse delle strategie politiche che li riguardano. Il primo è che esistono ormai pochi dubbi circa il fatto che nell'Unione i figli di immigrati sono soggetti ad un rischio più elevato di un peggior rendimento scolastico, così come ad una più alta possibilità di disoccupazione e di riproduzione intergenerazionale di situazioni di ineguaglianza tra minori autoctoni e stranieri. La ricerca, che ha utilizzato *database* internazionali comparabili in contesti nazionali come il OCDE PISA²³, sembra convergere sulle seguenti conclusioni:

- I minori di origine straniera sperimentano un minor ritorno differenziale sul capitale umano investito in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale (quantomeno in quelli maggiormente sviluppati). Tale svantaggio è chiaramente identificabile anche in altri fattori, come la classe di origine. Molti gruppi di origine non europea continuano, anche nelle seconde (e successive) generazioni, a esperire forme di discriminazione nel mercato del lavoro correlate all'etnia. In molti paesi dell'Europa occidentale lo svantaggio di quasi tutti i gruppi non europei è maggiore e più rilevante per quel che riguarda sia il fenomeno della disoccupazione sia l'accesso ai settori maggiormente qualificati del mercato del lavoro²⁴;
- I minori di origine straniera sono sovra-rappresentati nei percorsi di formazione professionale (rispetto a quelli umanistici o scientifici), sono più soggetti al fenomeno dell'abbandono scolastico e raggiungono dei livelli di apprendimento complessivamente più bassi. Lo studio mostra una distanza significativa in molti ambiti educativi tra minori autoctoni e stranieri. Gli stessi dati evidenziano che non c'è un modello comune tra i paesi dell'Europa occidentale riguardo la provenienza etnica, anche se in quasi tutti i paesi ci sono notevoli differenze nei

²¹ Poiché il ricongiungimento familiare è riconosciuto come un diritto degli immigrati lavoratori in tutti gli Stati membri, bisognerà attendersi che tale tipologia di flussi sarà ancora un fenomeno rilevante per alcuni anni. Consiglio dell'Unione Europea, 2003, Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, Gazzetta ufficiale n. L 251 del 03/10/2003 pag. 0012 – 0018.

²² Tuttavia non bisogna dimenticare che molti paesi hanno politiche riguardanti i minori appartenenti a minoranze etniche come per i minori "di ritorno". Mentre gli obiettivi (e i diritti) sono evidentemente differenti, ci sono comuni tematiche da trattare insieme.

²³ L'*OCDE Programme for International Student Assessment (PISA)* esamina le competenze di studenti quindicenni dei principali paesi industrializzati. Ogni tre anni realizza una ricognizione delle conoscenze e competenze essenziali per una piena partecipazione alla società degli studenti vicini alla fine dell'istruzione obbligatoria.

²⁴ Cfr. per esempio, Heath Anthony, Sin Yi Cheung, 2007, *Unequal Chances: Ethnic Minorities in Western Labour Markets*, London: British Academy.

livelli di successo scolastico di alunni con differente etnia. Le differenze etniche, tuttavia, variano molto per genere²⁵.

In generale questi studi evidenziano come sia cruciale ed urgente per le società europee dar vita ad una serie di sforzi concertati così da contrastare la tendenza sistemica e strutturale alla riproduzione delle ineguaglianze intergenerazionali lungo linee etniche o, quantomeno, di ridurre la gravità. Le cause di questi processi sono tuttavia difficilmente individuabili, soprattutto perché le famiglie di immigrati non sono distribuite uniformemente nella struttura sociale dell'Europa occidentale. Le famiglie immigrate sono sovra rappresentate tra le famiglie della classe operaia, ed è risaputo che la classe sociale di origine esercita una certa influenza sui risultati scolastici degli studenti²⁶.

Di conseguenza, alcuni teorici affermano che se venissero introdotti dei controlli sull'origine della classe sociale, le dimensioni registrate delle differenze etniche nei risultati scolastici si ridurrebbero drasticamente o scomparirebbero. Mentre vi è un accordo generale sul concetto delle influenze date dalla classe sociale, altri studi testimoniano l'esistenza di uno svantaggio aggiuntivo per (almeno) alcuni sottogruppi di figli di immigrati sia nel campo educativo che nel mercato del lavoro. Conseguentemente le politiche per l'inclusione sociale dovrebbero tenere in considerazione che attualmente la maggior parte delle ineguaglianze registrate deriva più dalla posizione di classe che non da quella etnica, ma ciò dovrebbe esser fatto senza dimenticare che la storia migratoria genera ulteriori difficoltà, almeno per determinati gruppi svantaggiati.

Ci sono altre due importanti scoperte nella ricerca sociale riguardo i figli di immigrati che hanno delle determinanti chiave nelle politiche di integrazione.

La prima è che non c'è un chiaro collegamento tra il tempo di permanenza in un paese e il grado di inserimento educativo e socio-economico. Come hanno documentato per primi gli USA, ci sono molti casi di minori recentemente arrivati che, a partire da una stessa base socio-economica, hanno rendimenti migliori rispetto alle seconde generazioni. In altre parole, contrariamente alle aspettative, il grado di assimilazione linguistico e socio-culturale non genera automaticamente migliori possibilità di successo scolastico e professionale. Di conseguenza vi è la necessità di interventi di politiche sociali ed educative specifici per la seconda generazione e per i figli di immigrati.

La seconda considerazione fa riferimento alla struttura di quelle istituzioni, in particolare le scuole, che nei paesi dell'Europa occidentale hanno a che fare con i giovani. Negli ultimi decenni numerose ricerche etnografiche hanno documentato processi di discriminazione etnica sia da parte di insegnanti che di educatori professionali. Al tempo stesso però è risultato difficile raccogliere prove sostanziali di

²⁵ La panoramica più accurata della letteratura prodotta su tale tematica è stata realizzata, all'interno del contesto del *European Equalsoc network of excellence*, da Catherine Rotheron, *The Educational Achievements of the Second Generation in Europe: A Review of the Literature, Equalsoc-Soccult, State of the Art Report 2006*, Mimeo.

²⁶ Y. Shavit and H.-P. Blossfeld (edd.), 1993, *Persistent Barriers. A comparative study of educational inequality in thirteen countries*, Boulder (CO), Westview Press.

comportamenti discriminatori basati su pregiudizi congeniti delle scuole dell'Europa occidentale²⁷. Ciò che è emerso da un'analisi più sistematica è piuttosto che le procedure istituzionali di molti sistemi educativi, in modo non intenzionale, determinano varie forme di percorsi differenziati, perlomeno per alcuni minori di origine straniera.

Il primo e il più rilevante di tali meccanismi appare costituito da negligenze piuttosto che da una vera e propria azione. Per esempio, i sistemi educativi che assegnano parecchi compiti a casa senza alcuna supervisione finiscono per discriminare molte famiglie di immigrati, in quanto ai genitori spesso mancano le competenze linguistiche necessarie per aiutare i loro figli o più spesso non sono presenti a casa durante le ore dei compiti. Allo stesso modo, metodi d'insegnamento che privilegiano le "classiche" lezioni frontali rispetto a forme partecipate o ai più flessibili lavori di laboratorio o di gruppo possono produrre risultati discriminatori per i minori che nella classe hanno una minore conoscenza della lingua. Infine, alcuni sistemi educativi in Europa non prevedono un sostegno adeguato e specifico per i minori neo-arrivati, costringendoli così ad un lungo periodo di duro lavoro per poter recuperare i livelli raggiunti dagli altri alunni. Creare un sistema più inclusivo richiede spesso di trattare più con questi meccanismi indiretti piuttosto che con il pregiudizio etnico in quanto tale.

Sebbene per certi aspetti simili, i sistemi educativi in Europa in genere sono piuttosto specifici e distinti. Anche se alcune avvisaglie di un coordinamento si possono rintracciare nell'istruzione superiore - come per esempio con il processo di Bologna - non c'è nessuna prova evidente che mostra segni di una tendenza alla convergenza dei vari sistemi educativi europei nel loro complesso²⁸.

È evidente, dunque, come comparare gli interventi di inclusione tra i differenti sistemi educativi sia difficoltoso. Questa considerazione diviene ancor più vera nel momento in cui alle peculiarità dei molteplici sistemi educativi si aggiungono le differenze della situazione migratoria e dei modelli d'integrazione. All'interno dell'Europa è così possibile osservare le più diverse strategie per sostenere e includere i figli di immigrati, così come i minori appartenenti a minoranze autoctone o involontarie.

Certamente vi sono delle basi condivise e tendenze comuni. La prima e la più importante di tali tendenze è l'abbandono dell'idea di una scolarizzazione specifica e separata per i figli di immigrati, un approccio che ha dominato la prospettiva educativa nell'età dei programmi per i lavoratori-ospiti. Quasi ovunque in Europa le "scuole di immigrati" - con programmi rivolti al paese di origine e lezioni in lingua madre (fino a gradi importanti) - sono fundamentalmente scomparse²⁹. Queste scuole sono state chiuse

²⁷ Per una visione generale cfr. P. Foster, R. Gomm, M. Hammersley, 1996, *Constructing Education Inequality: An Assessment of Research on School Processes*, London, Falmer.

²⁸ Per un'ampia panoramica cfr. Steven Brint, 2006, *School and Societies*, Stanford, Stanford Social Sciences. Un'importante risorsa riguardo la comparazione dei dati dei sistemi educativi europei è l'OECD, in particolare il suo *Education at glance series*.

²⁹ Una parziale eccezione è rappresentata dalla Grecia dove vi sono 26 scuole interculturali operanti in tutto il paese. Lo Stato fornisce a queste scuole insegnanti per il supporto linguistico. In molti sostengono che l'esistenza di queste scuole abbia il lato negativo di lasciare fundamentalmente inalterata la struttura monoculturale di tutte le restanti scuole. Fin dagli anni '70 in Italia è

nei tradizionali paesi importatori di manodopera e non sono mai state aperte, tranne poche eccezioni, nei nuovi paesi d'immigrazione del Mediterraneo³⁰. L'insegnamento nella lingua del paese d'origine viene talora previsto, ma solo in aggiunta al normale orario d'insegnamento o come azione transitoria a correzione e supporto di quanto già insegnato nella lingua ospite. Insegnanti specializzati, assistenti bilingue e mediatori sono ancora oggi inclusi in molteplici attività scolastiche, ma operano nella prospettiva di un rapido inserimento dell'alunno straniero nella classe "normale" più che in quella di un suo ritorno al paese di origine. Negli ultimi anni si è rafforzato l'obiettivo di un'educazione comune, attraverso programmi condivisi, nella lingua del paese d'accoglienza. Questo cambio di prospettiva è così radicale che la mera proposta di introdurre scuole specifiche per minori stranieri per la trasmissione della cultura del paese di origine provocherebbe una considerevole conflittualità e accesi dibattiti. In meno di quarant'anni tutti i sistemi educativi d'Europa hanno accettato e messo in pratica l'idea di inserire i figli di immigrati nello stesso sistema educativo utilizzato per i minori autoctoni, in classi comuni e con programmi di insegnamento identici.

Un'ulteriore crescente eterogeneità del corpo studentesco potrebbe tuttavia aggiungere ulteriori elementi di tensione ad un sistema educativo già sotto pressione. Per questo motivo la maggior parte dei paesi europei fornisce appositi sostegni, inclusi specifici finanziamenti, per favorire l'integrazione dei figli di immigrati e combattere la discriminazione dei minori stranieri. Detto sostegno può giungere sia attraverso programmazioni *ad hoc*, sia per il tramite di meccanismi *standard* che, generalmente nell'allocazione delle risorse fra le varie scuole, prendono in considerazione il numero di minori stranieri che le frequentano³¹.

Tuttavia, l'aspettativa di entrare a far parte di scuole "normali" accresce il bisogno per i minori stranieri appena arrivati, come per quelli di seconda generazione, di imparare rapidamente la lingua del paese ospite. In ciò tutti gli Stati europei sono accomunati dall'impegno nel far conseguire loro una competenza della lingua nazionale. Tutti questi paesi, anche se in maniera differente, forniscono così finanziamenti, materiali ed insegnanti alle scuole. Un principale problema è che insegnare adeguatamente una lingua in poco tempo è costoso e le abilità linguistiche richieste per seguire i programmi sono piuttosto elevate. Nel Regno Unito, nell'ambito di una strategia di lungo periodo per aumentare la qualità dell'insegnamento e ridurre la potenziale perdita di capitale umano, sono stati concessi alle autorità scolastiche specifici finanziamenti e materiali informativi appositamente predisposti per gli immigrati³². In Spagna oltre la metà del bilancio statale per l'accoglienza, l'integrazione e l'educazione è impiegato per progettualità educative. La Slovenia ha introdotto dal 2004 un elenco di servizi di

presente una scuola a Mazara del Vallo gestita in accordo con le autorità tunisine con programmi adattati alle esigenze di entrambi gli Stati.

³⁰ Le ultime controversie sulla questione di un diverso sistema educativo per i figli di immigrati ha riguardato la Baviera nel 1989-1990. Oggi le poche scuole in Europa che utilizzano una lingua differente da quella nazionale sono in genere scuole per i figli di *élite* o per professionisti con contratti di lungo periodo in un altro Stato membro.

³¹ Ad esempio, l'attuale politica di Cipro individua delle zone educative prioritarie, in base ad una serie di criteri tra cui il numero di minori con lingua madre differente dal greco. Le scuole di queste zone hanno una particolare attenzione e finanziamenti.

³² Si tratta del "Aiming High" strategy. Cfr. http://www.hmtreasury.gov.uk/media/2/6/cyp_tenyearstrategy_260707.pdf

counselling in favore di scuole, capace di fornire un numero limitato di consulenze agli istituti scolastici interessati a sviluppare ambiti educativi interculturali. In Grecia il proposito è di rafforzare l'accoglienza e il supporto nelle classi per i figli di immigrati³³. In Italia il Ministero della Pubblica Istruzione ha istituito nel dicembre 2006 un osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, incaricato del compito di sviluppare strategie realizzabili a livello scolastico³⁴. Berlino ha scelto un'altra strategia che si basa sulla constatazione che l'apprendimento di una lingua straniera è molto più facile in età infantile: ha così introdotto programmi educativi nelle scuole d'infanzia presupponendo che tutti i minori di minoranze etniche frequentino per almeno due anni³⁵.

Oltre alle similitudini sopra considerate, esistono anche delle differenze tra i paesi ad iniziare dal fatto che in alcuni Stati manca un sistema di prove standardizzate per valutare dettagliatamente la competenza linguistica dei minori stranieri. Il che può rendere più difficile l'individuazione di adeguati interventi correttivi. Altre differenze si riscontrano nel fatto che:

- alcune nazioni hanno una strategia più "scuola-centrica" di altre. Così se agire *attraverso* la scuola è una pratica diffusa ovunque, ci sono ancora delle differenze riguardo le finalità di questa strategia. In alcuni paesi, le politiche riguardanti i figli di immigrati sono sostanzialmente politiche che si fermano agli alunni stranieri mentre in altri paesi gli interventi prendono in considerazione la vita sociale dei figli di immigrati nella famiglia e nel vicinato ed investono maggiormente sia in programmi finalizzati ad aumentare le occasioni di incontro tra coetanei sia negli sforzi di comunicazione finalizzati a creare un ambiente più plurale;
- i paesi si differenziano molto in base al ruolo che, con riferimento all'educazione dei ragazzi stranieri, accordano alla società civile e al terzo settore - così come alle chiese e ad altri enti religiosi. In alcuni paesi, la maggior parte delle politiche sono realizzate soprattutto attraverso le agenzie pubbliche, spesso lo Stato. In altri, la maggior parte dei programmi distribuisce una percentuale significativa di finanziamenti (più o meno competitiva) tra i progetti presentati da enti *no profit* o partenariati tra pubblico e privato;
- in alcuni paesi c'è una forte considerazione per le differenze culturali, con una grande attenzione al corretto equilibrio tra il rispetto per la loro identità etnica e l'obiettivo di trasmettere la cultura nazionale. In altri paesi la questione principale riguarda il livello di competenze e conoscenze acquisite dagli alunni stranieri. Questi due approcci possono coesistere pacificamente, ma in altri casi possono entrare in contrasto provocando risultati confusi;

³³ Cfr. Commission of the European Communities, 2007, *Third Annual Report on Migration and Integration*, Brussels, 11.9.2007 COM (2007) 512 Final.

³⁴ Cfr. <http://www.pubblica.istruzione.it/dgstudente/intercultura/intercultura.shtml>

³⁵ Si tratta di un'alternativa valida per i figli di immigrati nati nel paese ospite o giunti in età infantile.

- in alcuni paesi le autorità scolastiche debbono accettare sempre le iscrizioni dei minori anche nel caso in cui i genitori siano presenti in modo irregolare, dando loro l'educazione richiesta. In altri, pur se il diritto del minore è sempre preso in considerazione, ci si aspetta che le autorità scolastiche iscrivano gli alunni, ma al tempo stesso che segnalino il caso alle autorità preposte (polizia, tribunali ecc).

Tutti i *partner* ERLAIM hanno evidenziato sforzi notevoli per favorire interventi più adeguati per l'inclusione sociale dei figli di immigrati e sono comunque interessati ai risultati scolastici che questi conseguono. Sia pure con intensità differenti, tutti hanno implementato misure finalizzate a fornire alle scuole assistenza tecnica e finanziaria così da favorire ed accelerare l'inclusione dei minori stranieri. In alcune aree la maggior parte degli interventi ha riguardato i gradi dell'istruzione obbligatoria. Data la specifica situazione demografica in Italia, Spagna e Grecia, il principale *target* di riferimento è rappresentato dai giovani stranieri delle scuole primarie e secondarie. In altri paesi, come in Germania e Gran Bretagna, l'attenzione viene invece posta a tutti i livelli dell'istruzione. Facendo questo si fanno carico di un insieme più complesso di obiettivi da conseguire contemporaneamente: migliorare i risultati scolastici dei figli di immigrati e ridurre la percentuale degli abbandoni volontari³⁶.

Sicuramente un'importante area d'intervento nell'ambito del sistema educativo è quella del supporto agli studenti stranieri in particolari condizioni di bisogno. L'integrazione dei minori nel sistema universalistico dei servizi scolastici ha bisogno di essere accompagnato dalla previsione di risorse che aiutino gli studenti svantaggiati -stranieri o meno- a superare le difficoltà ed accrescere la confidenza nelle loro capacità. Questo può richiedere da un verso, classi di adattamento provvisorie nello specifico finalizzate all'apprendimento intensivo della lingua del paese ospite o l'utilizzo di assistenti bilingue o specializzati. Ci sono tuttavia anche casi in cui la necessità è quella di personalizzare i supporti diffusi sul genere di quanto fanno i vari *tutor* o mentori. Dati gli aspetti delicati di alcune di queste attività, per questi ruoli c'è un ampio spazio per l'azione di ONG e volontari. La loro azione può così essere coordinata da programmi specifici, fornendo materiali adeguati e supporti all'orientamento per coloro disponibili ad aiutare³⁷ così come le pubbliche autorità possono affidare tali azioni a specifiche ONG o organizzazioni senza scopo di lucro³⁸.

Un'importante questione è il tipo di supporto che i figli di immigrati ricevono prima di entrare e dopo aver lasciato la scuola. Riguardo la scelta di un percorso educativo adeguato, in alcune zone sono stati realizzati progetti basati su un primo contatto con le famiglie immigrate per individuare le aspirazioni del minore e fornire consigli sugli

³⁶ In base al suo programma di *integrazione attraverso l'educazione*, Berlino ha adottato come obiettivi principali l'aumento della partecipazione degli studenti stranieri al pari degli autoctoni di età comparabile e una riduzione del 50% della percentuale degli abbandoni fra i figli di immigrati.

³⁷ Vedi come esempio i progetti di addestramento sviluppati nella *Community Partnership and Volunteering service of the Leeds Metropolitan university*, http://www.leedsmet.ac.uk/cpv/index_66BB0FD50F43451FA7D736F0EBF9669D.htm.

³⁸ È il caso della *Slovene Philanthropy* e *Mozaik* in Slovenia, della *Federacion Andalucia Acoge* in Andalusia, della *Barnardo's and The Children's Society* in Yorkshire & Humber.

eventuali percorsi di istruzione secondaria³⁹, così come sono state realizzate azioni per incentivare i ragazzi a proseguire gli studi oltre l'obbligo scolastico⁴⁰. In alcune aree, il fatto che molti tra i figli di immigrati incontrassero difficoltà nell'accedere al mercato lavorativo, anche in presenza di adeguati livelli d'istruzione, ha comportato l'introduzione di programmi per facilitare la transizione dalla scuola al lavoro⁴¹

Le azioni progettate per sostenere la partecipazione dei figli di immigrati in sistemi universalistici devono però talvolta fare i conti con l'esistenza di modelli radicati di separazione e pregiudizio. In alcuni casi i decisori politici avvertono la necessità di stabilire delle linee di azione espressamente finalizzate a rafforzare il contatto tra i gruppi, mediante campagne anti-razziste ed incentivi per unire iniziative ed associazioni culturali. In altri casi la questione è stata lasciata alla cooperazione informale, sostituita da un'azione formale solo quando i conflitti hanno finito per interrompere le attività didattiche. Una diffusa strategia di tipo incrementale riguarda l'istituzione di centri specializzati che offrono alle scuole che hanno bisogno di agire in questa prospettiva⁴² sia materiali sia un'adeguata e del tutto gratuita formazione. La base di tale strategia consiste nel fornire risorse specifiche che solo poche scuole sarebbero in grado di reperire internamente in modo autonomo. Peraltro si verifica spesso il caso che tali centri collaborino con università o istituti di ricerca, come nello Yorkshire o Catalogna.

Questi tipi di interventi educativi presentano certamente talune complessità quando si fa riferimento all'equilibrio tra le similitudini e le differenze d'insegnamento. Per esempio, ci sono differenze notevoli nelle strategie di integrazione tra le varie istituzioni educative a livello regionale. In alcune aree, come in Andalusia, c'è l'obiettivo specifico di aiutare i minori stranieri a conservare la lingua madre come un modo per evitare la perdita della cultura originaria. In altre zone c'è un tipo di approccio più neutrale, in base al quale la difesa linguistica e culturale non è né incentivata né scoraggiata dalle autorità pubbliche, ma piuttosto lasciata alle famiglie e alle comunità etniche. In altre, come in Grecia, favorire il mantenimento della lingua madre è considerata una possibile fonte di tensioni. Può essere esemplificativo in tal senso la discussione che si è andata sviluppando in Grecia sulla seguente questione: i ragazzi stranieri possono portare la bandiera nazionale durante le parate?

Certamente ci sono altre priorità che sono ancora in attesa di ricevere un'adeguata attenzione. In Grecia e in Italia, ad esempio, si pone una certa enfasi sui comportamenti devianti dei giovani stranieri (o comunque con ascendenza straniera) una questione questa che si sviluppa lungo tre percorsi. Il primo, e talvolta il più scottante, riguarda la ricerca di politiche atte a prevenire azioni devianti da parte dei giovani stranieri. Il secondo riguarda le conseguenze del processo sociale di stigmatizzazione ed

³⁹ Cfr. il progetto "Aspiration Raising for Refugee Children" promosso da Leeds Metropolitan University.

⁴⁰ Il *Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes* ha come obiettivo principale di aumentare i livelli d'accettazione degli studenti stranieri nei servizi complementari e collocarli in *residencias escolares* al fine di incoraggiarli a proseguire negli studi.

⁴¹ Un buon esempio è dato dal *Berufsqualifizierungsprojekt* patrocinato dal *Commissioner of the Berlin Senate for Integration and Migration*.

⁴² Per l'esempio dello Yorkshire cfr. la presentazione di EMTAS (*Ethnic Minority and Traveller Achievement Service*), reperibile all'URL:

http://www.doncaster.gov.uk/Learning_in_Doncaster/Teacher_and_School/school_support/Multicultural_Education_Centre.asp

“etichettamento” che contribuisce a plasmare un ambiente nel quale l’integrazione degli stranieri potrebbe diventare più difficile. Infine c’è il problema di gestire i processi di recupero dei minori che sono stati condannati per atti criminali. In Slovenia, Andalusia ed Emilia-Romagna tra le priorità principali troviamo anche la questione dei minori stranieri non accompagnati. In questi territori le diverse amministrazioni cittadine sono chiamate ad ospitarne un numero significativo in una situazione legalmente complessa e difficile da gestire dai servizi sociali esistenti.

È stata già rimarcata l’esistenza di molte peculiarità presenti nei sistemi educativi dei diversi paesi, tali da rendere il trasferimento delle buone prassi al di là dei confini piuttosto difficile. Alcune azioni realizzate nelle regioni ERLAIM possono però perlomeno offrire stimoli ai professionisti che operano nelle altre aree.

Il primo suggerimento riguarda la necessità di migliori informazioni. Poiché i campi dell’educazione e dei servizi rivolti ai giovani sono altamente decentralizzati e permeabili, con molteplici organismi e professionisti che forniscono prestazioni di vario genere e che spesso ricevono finanziamenti da enti differenti, questo potrebbe impedire di dare per assodati sia la conoscenza reciproca sia come le cose vengono gestite. Anche in regioni territorialmente limitate progetti ed attività differenti possono essere realizzate fianco a fianco, ma senza interazioni significative. Redigere un elenco di prassi, come quello realizzato recentemente dal Commissario del Senato di Berlino per l’Integrazione e la Migrazione, è un’idea semplice e poco costosa che con un impegno regolare e non eccessivo contribuisce a fortificare i flussi di informazione fra i vari attori all’interno di un territorio, così come ad aiutare i decisori politici ad identificare i punti deboli o mancanti. L’uso delle tecnologie di comunicazione ed informazione attualmente disponibili potrebbe poi aiutare a trasformare tali elenchi in entità dinamiche continuamente aggiornate.

Se ci sono pochi dubbi circa l’esistenza di un bisogno di apprendimento linguistico - una conoscenza inadeguata della lingua pone i figli di immigrati in una seria posizione di svantaggio - un considerevole problema da questo punto di vista è quello di poter disporre di un sistema di indicatori affidabili che permetta di monitorare la situazione del sistema educativo ed intervenire in caso di necessità. Tra i *partner* ERLAIM, Berlino è il primo ad aver sviluppato per tutti gli studenti stranieri tenuti a frequentare la scuola obbligatoria un insieme di indicatori di risultato attendibili e vincolanti, misurabili attraverso l’esame standardizzato dei livelli di conoscenza linguistica. L’adozione di indicatori standardizzati definiti in maniera esatta, così come di prove formali, è certamente qualcosa che può essere utile in altre zone e Stati.

L’accento posto sull’importanza della conoscenza linguistica non deve tuttavia far dimenticare ai professionisti che il successo nella frequenza scolastica oltre alla conoscenza della lingua richiede altro. I figli di immigrati, soprattutto se arrivati attraverso circostanze traumatiche, possono avere sperimentato un contesto di apprendimento differente da quello stabilito - e spesso dato per scontato- dalle

istituzioni del paese d'accoglienza. Così, oltre alla lingua, può essere acquisito come misura di efficacia educativa anche un insieme di diverse capacità d'apprendimento⁴³.

Un'altra possibile fonte di tensione è data dal frequente conflitto tra alcuni aspetti dell'identità sociale degli alunni stranieri e le rappresentazioni culturali presenti nella cultura locale. Ci sono in questi casi delle difficoltà nel processo di gestione della propria crescita che appare, contemporaneamente, essere sia quella del figlio di immigrati ma anche quella di un componente a pieno titolo della cultura locale. Questi processi non possono essere risolti attraverso strumenti pedagogici. Tuttavia, possono essere conosciuti e attenuati mediante l'istituzione di programmi sociali in cui tali questioni sono trattate sistematicamente dentro una prospettiva educativa.

Va ancora osservato che i programmi incentrati solo in ambito scolastico possono incontrare difficoltà poiché le variabili che possono incidere sul profitto si trovano molto spesso al di fuori del mondo della scuola. Di conseguenza, ci sono stati tentativi di individuare strategie più ampie, in grado di cogliere lo studente non tanto come soggetto isolato, ma come membro di una famiglia immigrata, che proietta particolari aspettative ed interessi circa le esperienze scolastiche della prole. Tra i *partner* ERLAIM i tentativi di integrare il sostegno scolastico per i figli di immigrati con un *focus* più ampio sulle loro famiglie non sono mancati. A Kiklees è stato sviluppato un progetto che punta ad offrire alle famiglie supporti multiculturali allargati sia per gli studenti che per gli altri componenti⁴⁴. A Bologna un progetto sostenuto da una fondazione privata in partenariato con numerose scuole sta offrendo un pacchetto integrato di sussidi scolastici, sostegno all'insegnamento e alla mediazione familiare ad un numero di famiglie immigrate che, nell'ambito del progetto, sono disposte a sottoscrivere un "patto educativo"⁴⁵. La politica adottata in Andalusia punta ad integrare l'azione educativa per i figli di immigrati con lo sviluppo di un adeguato sistema educativo per adulti indirizzato ai loro genitori⁴⁶. A Berlino l'attuale programma evidenzia la necessità di rafforzare la relazione tra le istituzioni scolastiche e genitori immigrati mediante una molteplicità di strumenti, come numerose ore di consultazione, incontri tra insegnanti e genitori e l'offerta di lezioni di lingua per adulti.

Infine, con riferimento alla questione dei minori stranieri non accompagnati, è risaputo che si tratta di soggetti con specifici e incalzanti problemi d'integrazione. L'associazione *Sevilla Acoge* ha sviluppato negli ultimi anni un innovativo centro per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (*Assalama*) ove all'offerta di protezione si unisce un progetto pedagogico finalizzato a valorizzare le peculiarità etniche dei minori nel loro processo di integrazione in Andalusia⁴⁷. Come alternativa all'accoglienza in istituti residenziali si può far ricorso a famiglie disponibili ad accogliere in affido i minori in

⁴³ I programmi sviluppati nella *Leed Metropolitan University* possono essere da stimolo per altri docenti o esperti che si occupano della stessa questione pur se in settori o ambiti differenti dei rispettivi sistemi educativi.

⁴⁴ Cfr. la presentazione del progetto all'URL: <http://www.barnardos.org.uk/khandaanidhekbhal.htm>

⁴⁵ Cfr. la presentazione del progetto all'URL <http://www.fondazioneelmonte.it/Progetti/Progetto-SeiPi%c3%b9.aspx>

⁴⁶ Cfr. http://www.juntadeandalucia.es/averroes/lasvinas/colegio/interculturalidad/plan_edinmigrantes.htm

⁴⁷ Cfr. la documentazione consultabile all'URL:

http://www.sevillaacoge.org/components/com_docman/dl2.php?archive=0&file=TUVNT1JJQV9TRVZJTEsBX0FDT0dFXzlwMDUucGRm.

difficoltà. Tuttavia i minori stranieri non accompagnati incontrano molte più difficoltà rispetto all'essere accolti da famiglie affidatarie: oltre ad essere stranieri, la loro età è di solito piuttosto alta, il che aumenta la resistenza di molte potenziali famiglie ospitanti. Un tentativo sperimentato con successo in Emilia-Romagna, e in particolare nel Comune di Parma, è quello che mira a coinvolgere nell'affido le famiglie immigrate provenienti dallo stesso paese del minore non accompagnato (affido omoculturale). Anche se questa soluzione presenta alcune difficoltà, può facilitare enormemente il graduale inserimento nel tessuto locale oltre a rafforzare i legami tra istituzioni e famiglie aumentando i gradi di reciproca responsabilizzazione.

3.6. Le politiche per le donne straniere

Una comune area strategica tra i *partner* ERLAIM è conseguente alle peculiarità dell'immigrazione femminile e alle sfide che tali specificità pongono alle politiche per l'integrazione. Una quota significativa della popolazione immigrata femminile nelle aree ERLAIM è rappresentata da donne ricongiunte al coniuge. Il loro arrivo richiede una ridefinizione della strategia d'inserimento della famiglia nel suo insieme, un profondo cambio del bilancio familiare ed un'ampia integrazione nel sistema territoriale dei servizi. Un aspetto rilevante che colpisce nelle donne ricongiunte è -almeno per alcuni gruppi- il loro tasso di occupazione alquanto basso. Se questa situazione può mettere in difficoltà il bilancio familiare così da rendere più facile il ricorso ai sussidi sociali, implica anche che per le donne immigrate con reti sociali meno estese e con una più limitata conoscenza della lingua del paese ospite non funzionino molti canali per l'integrazione sociale in relazione al lavoro.

Un secondo gruppo di donne presenti è quello costituito non più dalle mogli ma dalle figlie degli uomini immigrati, giunte dalla madrepatria o nate nel paese ospite. Qui le principali tensioni riguardano i possibili conflitti derivanti dalla coesistenza all'interno della stessa famiglia di due generazioni, specie quando la ragazza, crescendo nel paese ospite, è suo malgrado sottoposta ad una duplice pressione per ciò che concerne attitudini, desideri e stili di vita.

La presenza di queste due categorie di donne straniere non è una novità dal momento che, con differenti diffusioni e centralità, sono state sempre presenti nei sistemi migratori. L'aspetto più innovativo è invece che negli ultimi anni hanno conosciuto un significativo sviluppo i flussi migratori condotti in prima persona da donne e diretti a coprire la crescente domanda di lavoro domestico e di cura di molti paesi dell'Europa occidentale. Questi flussi sono particolarmente importanti nei paesi del Mediterraneo, dove una quota importante del lavoro di cura è fornita proprio da questo tipo di sistemi migratori⁴⁸. L'esistenza di sistemi migratori nei quali una gran parte degli ingressi è dato da lavoratrici domestiche, spesso crea nei paesi d'arrivo delle situazioni difficili da

⁴⁸ Francesca Bettio, Annamaria Simonazzi, Paola Villa, 2006, *Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean*, "Journal of European Social Policy", Vol. 16, No. 3, 271-285.

governare da parte dei più tradizionali canali stabiliti a livello locale per la gestione dell'immigrazione. Ad esempio, molte di queste donne -almeno in una fase iniziale- vivono nella stessa casa dei loro datori di lavoro, il che spesso le rende "invisibili", isolate e difficili da raggiungere. Come riferito dalla Prefettura di Ileias, un'altra fonte di difficoltà è dovuta al fatto che molte delle donne straniere impiegate nel lavoro di cura vivono laddove vi è una consistente presenza di anziani. In Grecia questo accade soprattutto nelle aree rurali, luoghi che normalmente si presentano isolati. Inoltre la realizzazione di interventi in quest'ambito presenta un'altra problematica data dal fatto che una parte considerevole di donne che segue questi sistemi migratori pratica varie forme di migrazioni circolari, caratterizzate da periodi di presenza alternati a più o meno lunghi ritorni nel paese di origine o in un altro paese terzo.

Se le politiche per le donne straniere sono difficili da realizzare, in alcuni casi si rivelano, ancor prima, difficili da progettare. Molti amministratori e molti politici ritengono che la pianificazione di politiche a favore delle donne straniere sia conseguenza di pregiudizi etnici che le politiche stesse finiscono col riprodurre anziché contrastare. Ad esempio c'è il rischio che gli interventi a favore delle donne straniere diano per scontata una loro supposta debolezza sociale - che può cadere nella condiscendenza - o definiscano come "problemi d'integrazione" quelli che in realtà per molte donne straniere sono preziosi valori. Al contrario, ignorare le peculiarità della migrazione femminile, progettando solo interventi generali, può generare interventi inefficaci e scarsamente partecipati dalle stesse donne straniere. Molti *partner* ERLAIM hanno evidenziato che qualsiasi politica di interventi indirizzata alle donne straniere necessita di un'adeguata comprensione interculturale e, inoltre, dovrebbe essere incentrata sull'*empowerment* delle stesse donne piuttosto che esclusivamente sulla loro protezione.

Per quanto questo appaia difficile, quasi tutti i paesi ERLAIM hanno pianificato delle politiche indirizzate espressamente alle donne immigrate. Il contenuto di molte di queste politiche è abbastanza specifico; in alcuni paesi l'accento è posto più sulla partecipazione al mercato del lavoro, in altri più sull'integrazione sociale e linguistica. Tuttavia gli obiettivi di alcune di queste politiche sono alquanto comuni: protezione delle donne straniere dalla violenza domestica, *empowerment*, lotta al traffico e protezione delle vittime, creazione delle condizioni che promuovano la sicurezza personale e l'autonomia nell'interazione nella situazione d'accoglienza. In molti casi è presente anche l'obiettivo di favorire la carriera professionale delle lavoratrici domestiche che in molti casi possiedono elevati livelli d'istruzione e preziose competenze professionali. Le attività realizzate dai *partner* ERLAIM sono rivolte all'integrazione delle donne dentro le condizioni locali attraverso percorsi spesso collegati a programmi per minori stranieri o alle più generiche attività di mediazione interculturale.

- L'**Andalusia** ha patrocinato programmi televisivi e specifiche forme di mediazione interculturale al fine di contattare efficacemente le donne straniere. Ha presentato programmi per proteggere le donne straniere sia dalla violenza di genere che dal traffico. L'intenzione è di portare le politiche per le donne

straniere dentro la struttura più complessiva delle politiche di genere, riconoscendo le molte similitudini che presentano le problematiche affrontate dalle donne autoctone e straniere.

- **Barcellona** ha una politica universalistica che contemporaneamente tenta, per quanto possibile, di modulare servizi e politiche sulla base delle specificità dei vari segmenti di popolazione. Di conseguenza, c'è un tentativo costante di ricondurre le attività per donne straniere dentro le politiche generali dell'amministrazione. Tuttavia, riconoscendo l'esistenza di peculiarità significative, l'amministrazione ha prodotto specifici strumenti ed incontri d'informazione, così come ha patrocinato eventi finalizzati sia alle donne straniere sia ad una migliore conoscenza tra la popolazione autoctona delle tematiche legate all'immigrazione femminile.
- A **Berlino** l'azione prioritaria riguarda il miglioramento delle opportunità per accedere mercato del lavoro da parte delle donne straniere. Un secondo intervento, associato al primo, riguarda il miglioramento delle loro competenze linguistiche. Inoltre sono attivi una molteplicità di progetti realizzati dalle ONG col supporto di finanziamenti pubblici, riguardanti la prevenzione della violenza domestica e l'autonomizzazione delle donne straniere, sia nella comunità di appartenenza che nella società in senso lato.
- L'**Emilia-Romagna** sostiene le iniziative locali rivolte alle donne straniere in diversi settori. Le risorse finanziarie sono disposte per la realizzazione di corsi di lingua da attuarsi compatibilmente alla vita familiare e lavorativa, per la formazione professionale e per il mantenimento dei centri di socializzazione per le assistenti familiari. La Regione sostiene anche il centro per la protezione delle donne, sia straniere che italiane, vittime di violenza, così come attività nel settore della salute. Ci sono inoltre delle esperienze interessanti nell'ambito del sostegno ai centri interculturali che coinvolgono donne straniere di varie provenienze insieme a donne autoctone.
- In **Slovenia** si registrano varie attività relazionate alle tematiche di genere, realizzate quasi del tutto da ONG ed enti di carità con il supporto di risorse finanziarie pubbliche. Ci sono anche attività dirette a proteggere le donne straniere dal rischio di traffico per sfruttamento sessuale. Uno specifico ambito di attività riguarda la protezione dai rischi di genere di rifugiati e richiedenti asilo.
- **Valencia** concentra molte delle attività nel settore della formazione e dell'inserimento socio-lavorativo. Un obiettivo principale riguarda la conciliazione dei tempi di lavoro e famiglia, con lo scopo di incrementare la quota di donne straniere occupate. Molte di queste attività sono realizzate in collaborazione alle associazioni di donne straniere, spesso grazie a finanziamenti comunitari.
- Lo **Yorkshire and Humber** ha alcuni progetti rivolti alle donne nere ed asiatiche, in genere riguardanti il settore della prevenzione e della repressione degli abusi domestici. Questi programmi prevedono l'offerta di informazione, ascolto e, quando necessario, protezione attraverso la sistemazione in luoghi sicuri. In varie

città esistono centri per minoranze etniche e donne straniere che forniscono *counselling*, protezione ma anche formazione e consulenza. E' presente anche una specifica iniziativa indirizzata alle donne richiedenti asilo, finalizzata ad agevolare il loro ingresso nel lavoro. Un aspetto della condizione di genere non ancora adeguatamente trattato riguarda la situazione di donne che arrivano attraverso matrimoni combinati così come quella delle donne appartenenti a minoranze etniche costrette al matrimonio combinato.

3.7. Cosa manca: politiche abitative ed altre aree d'azione deficitarie

I paragrafi precedenti hanno mostrato una gran quantità di iniziative, attività e servizi sociali attivati nei paesi ove operano i *partner* del progetto ERLAIM. In molte di queste realtà si sta tentando di gestire la specifica situazione migratoria sia tramite il rafforzamento delle politiche esistenti, sia con varie iniziative e progetti innovativi. Tutti i *partner* ERLAIM hanno rimarcato la consapevolezza che c'è ancora molto da fare prima di poter dare per assodato lo sviluppo di una politica migratoria adeguata. Nell'ultima parte di questo rapporto è quindi utile mettere l'accento sulle aree di intervento nelle quali i paesi ERLAIM hanno incontrato le maggiori difficoltà, sia per la natura del fenomeno sia per i limiti entro e con cui agiscono.

Tanto per cominciare, tutti i paesi ERLAIM hanno dovuto affrontare le difficoltà rispetto all'accesso degli immigrati ad un alloggio adeguato. L'immigrazione ha infatti un forte impatto sulla disponibilità abitativa dal momento che, per definizione, questo processo aumenta la domanda di alloggi accessibili in qualsiasi area. Inoltre l'immigrazione cresce molto più rapidamente delle costruzioni, portando così il mercato abitativo a rapidi disequilibri. In ogni caso, anche se il mercato abitativo fosse perfettamente elastico, molti immigrati - che hanno mediamente redditi bassi - vedrebbero delusa la domanda di una casa alla loro portata e perciò insisterebbero su una parte del mercato abitativo che è quasi ovunque in condizioni critiche. Un mercato che peraltro, negli ultimi anni, a causa dell'improvviso aumento dei prezzi delle abitazioni, vede anche competere sempre più famiglie - sia autoctone che straniere - per accedervi. In tutte le aree ERLAIM la situazione abitativa degli immigrati è conseguentemente critica. Un recente studio realizzato nella città di Nicosia ha mostrato come molti stranieri vivano in appartamenti sovraffollati e in condizioni d'uso non ottimali quando non dissestati. Lo studio documenta anche come gli stranieri paghino affitti molto alti per i loro appartamenti. Altre zone ERLAIM hanno descritto l'esistenza nei loro territori di problemi quali la comparsa di baraccopoli e accampamenti abusivi e di famiglie che vivono in alloggi fatiscenti.

Se il problema della casa appare maggiormente esteso tra coloro che sono giunti più di recente, allo stesso tempo tutti i *partner* ERLAIM hanno riconosciuto nella casa un elemento chiave nel processo d'integrazione degli immigrati: le loro condizioni abitative sono uno dei principali fattori che determinano la loro presenza nella comunità locale e

il successivo percorso migratorio. Nei paesi ERLAIM sono comunque presenti varie attività promozionali nel settore delle politiche abitative.

L'Andalusia ha introdotto un insieme di politiche che sottolinea il diritto della popolazione straniera ad avere un'abitazione adeguata sulle stesse basi degli autoctoni. Sono state presentate misure per aumentare la disponibilità degli appartamenti in affitto per residenti e per sperimentare sistemazioni appropriate per lavoratori temporanei e stagionali. L'Emilia-Romagna ha approvato una legge che permette agli stranieri di accedere all'edilizia sovvenzionata sulle stesse basi degli autoctoni. Altre misure specifiche sono state adottate al fine di evitare l'eccessiva concentrazione degli immigrati in alcune zone. Tuttavia il problema è che la disponibilità di alloggi sovvenzionati è scarsa, tanto per gli stranieri quanto per gli autoctoni. Recentemente, come a Ravenna, ci sono stati alcuni tentativi per accrescere la disponibilità di alloggi per gli immigrati attraverso il sostegno di iniziative di "auto-costruzione", un processo mediante il quale la pubblica amministrazione patrocinava progetti edilizi nei quali i futuri proprietari prendono parte attivamente al processo di costruzione. E' noto che il Regno Unito possiede una lunga tradizione di interventi nel settore delle politiche abitative; non sorprende pertanto che nel paese la discussione su come garantire un alloggio adeguato agli immigrati e alle minoranze etniche sia ampiamente sviluppato⁴⁹. In questo ambito un esempio interessante è dato dallo Yorkshire and Humber, dove un partenariato pubblico-privato, la *Leeds Housing Partnership*, include rappresentanti dei proprietari privati, organizzazioni di abitanti e associazioni per la casa e membri degli enti locali. La *Leeds Housing Partnership* ha sviluppato un'infrastruttura organizzativa per contribuire alle politiche urbane, incluso lo sviluppo di una *Black and Minority Ethnic Housing Strategy and Action Plan*, che guiderà l'azione in quest'ambito dal 2005 al 2010⁵⁰. L'*Action Plan* definisce un numero di misure che i *partner* si impegnano a raggiungere nel periodo di durata previsto del piano.

Anche prendendo in considerazione gli esempi sopra menzionati, bisogna riconoscere che quello delle politiche abitative è un settore nel quale è difficile raggiungere risultati soddisfacenti. La principale ragione di ciò riguarda il fatto che qualsiasi intervento significativo nel settore abitativo comporta anzitutto la necessità di mobilitare notevoli risorse finanziarie. Inoltre, deve confrontarsi con un rigido *network* di interessi organizzati, tipico delle politiche urbane.

Oltre alla questione abitativa, ci sono altri aspetti delle politiche per l'integrazione a livello locale non ancora sviluppate adeguatamente. Una rapida disamina di queste aree può offrire una conclusione fruttuosa del presente rapporto, in quanto delinea le priorità emergenti per il futuro.

Una questione urgente in quasi tutte le aree ERLAIM riguarda l'immigrazione irregolare e le conseguenti difficoltà nello sviluppare un'adeguata politica d'integrazione a livello locale quando una quota significativa della popolazione straniera non ha (o rischia di

⁴⁹ Un'ottima disamina è rinvenibile in Bob Blackaby and Kusminder Chahal, 2000, *Black and Minority Ethnic Housing Strategies: A Good Practice Guide*, London: *The Chartered Institute of Housing*.

⁵⁰ Cfr. <http://www.leedshousingpartnership.co.uk/>

perdere) i pre-requisiti legali per una partecipazione duratura nella comunità locale. Esiste la preoccupazione che la disponibilità di lavoratori irregolari possa incrementare l'economia informale o ridurre la sicurezza. Una gestione effettiva della questione da parte dei governi nazionali è un pre-requisito fondamentale per adeguate politiche di integrazione a livello locale e regionale.

Una seconda questione riguarda l'aumento delle confessioni religiose nei vari territori e dove sempre più spesso i fedeli di altre fedi, specialmente islamiche, spesso incontrano una netta opposizione, o comunque atteggiamenti di sospetto, da parte della maggioranza della popolazione autoctona. La costruzione di edifici culto è molto controversa in parecchie zone dei paesi ERLAIM, e provoca accesi dibattiti.

In alcune aree, un elemento di forte preoccupazione, soprattutto tra i decisori politici, è che l'aumento della popolazione immigrata possa causare, in presenza degli attuali limiti di bilancio, un abbassamento della qualità dei servizi pubblici dal momento che l'incremento della domanda non è accompagnato da un corrispondente aumento dell'offerta. Dietro a questa preoccupazione si nasconde spesso il fatto che il contesto istituzionale di molti attori ERLAIM attribuisce agli enti locali la parte più rilevante dei costi correlati alla gestione dell'immigrazione, mentre la maggior parte dei benefici dati dall'immigrazione stessa incrementa il bilancio del governo centrale o quello dei datori di lavoro.

Ci sono altri aspetti che sembrano limitarsi solo a poche aree ERLAIM, che dipendono dalla loro storia migratoria e dalla struttura economica. Come mostra il paragrafo 3.5 alcune aree ERLAIM, in particolare nel Mediterraneo, stanno iniziando ad affrontare il tema della piena integrazione dei figli di immigrati, un fenomeno che richiede una complessa ristrutturazione delle politiche locali in molti settori. In altre aree, il basso tasso di occupazione degli immigrati e la loro sovra-rappresentazione tra le famiglie che beneficiano di sussidi economici può probabilmente definire questa questione come la più urgente da affrontare rispetto ad altre problematiche.

Appendice 1 - siti web di interesse generale per il progetto ERLAIM

Appendice 2 - Bibliografia

Le appendici 3 (Fonti informative sui Paesi e le aree ERLAIM) e 4 (Questionari compilati dai partner ERLAIM) sono pubblicate sul sito web www.erlaim.eu)

Appendice 1

Siti web di interesse generale per il Progetto ERLAIM

Centre for European Policy Studies

<http://www.ceps.eu>

Center for Immigration Studies

<http://www.cis.org/>

European Network of Excellence on Economic Change, Quality of Life and Social Cohesion - Sub group on Cultural and Social Differentiation

<http://www.equalsoc.org>

European Migration Network

<http://www.european-migration-network.org/>

European University Institute - Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration

<http://www.carim.org>

Europäisches Migrationszentrum

<http://www.emz-berlin.de>

European Research Centre on Migration and Ethnic Relations

<http://www.uu.nl/uupublish/onderzoek/onderzoekcentra/ercomer/24638main.html>

Eurosphere Project

<http://www.eurosphere.uib.no/>

Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Forced Migration Online

<http://www.forcedmigration.org/>

Freudenberg Stiftung

<http://www.freudenbergstiftung.de/>

Global Commission on International Migration

http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html

Justice and Home Affairs - Documentation Centre



http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/doc_intro_en.htm

European Network of Excellence on International Migration, Integration and Social Cohesion

<http://www.imiscoe.org/index.html>

International Centre for Migration Policy Development

<http://www.icmpd.org/>

International Organization for Migration

<http://www.iom.int>

Migration Information Source

<http://www.migrationinformation.org/index.cfm>

Migrant Integration Policy Index

<http://www.integrationindex.eu/>

Migration Policy Group

<http://www.migpolgroup.com>

Organisation for Economic Co-operation and Development

<http://www.oecd.org>

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

<http://www.picum.org>

Réseau scientifique TERRA (Travaux, Etudes, Recherches sur les Réfugiés et l'Asile)

<http://terra.rezo.net/>

Transnational Communities Programme

<http://www.transcomm.ox.ac.uk>

Appendice 2

Bibliografia

(una selezione di pubblicazioni suggerita dai partner Erlaim)

AGUELO, PASCUAL: “Los derechos y libertades de los extranjeros: análisis crítico del marco jurídico español”, CENTRO PIGNATELLI (ed.): *La inmigración, una realidad en España*. Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza, 2002: 325-369.

AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (dirs., 2006). “*Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica*”. Barcelona, Fundación CIDOB / Bellaterra, Barcelona.

ANTONIOU, T. (1993) ‘Issues and Problems in the Greek Law of aliens

APARICIO, Rosa y TORMOS, Andrés (2006). “*Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos.*” Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración (MTAS.), Madrid.

BACAS, L. J. (2002), Greece and its New Immigrants, Features and Consequences of the Recent Immigration to Greece, *Ethnologia Balkanica, Politics/Policy studies, VOL.6*

BALDWIN-EDWARDS, M. (2001a) Semi-reluctant hosts: Southern Europe’s Ambivalent Response to Immigration, *MMO Working Paper no. 3*, November 2001, http://www.mmo.gr/publications_working_papers.htm

- (2001b) Southern European Labour Markets and Immigration. A Structural and Functional Analysis, *MMO Working Paper no. 5*, available at http://www.mmo.gr/pdf/publications/mmo_working_papers/MMO_WP5.pdf

- (2004a) [forthcoming]. *Albanian Emigration and the Greek Labour Market: Economic Symbiosis and Social Ambiguity*. South East Europe Review.

- (2004b) *Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European Paradigm?* Presentation for Panel: “International Migration: Promoting Management and Integration.” [online]. Athens: Mediterranean Migration Observatory. www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf

BALDWIN-EDWARDS, Martin and Constantina SAFILOS-ROTHSCHILD. (2000). Immigration

and Unemployment in Greece: Perceptions and Realities. In *Unemployment in Southern Europe: Coping with the Consequences*. ed. Nancy Bermeo. London: Frank Cass.

BAUBOCK, R. PERCHINIG, B. SIEVERS W. (eds.), (2007), Nationality and Citizenship in Cyprus since 1945: Communal Citizenship, Gendered Nationality and the Adventures of a Post-Colonial Subject in a Divided Country, *Citizenship in the New Europe*, Amsterdam University Press.

BEŠTER, R.; DROLC, A.; KOVAČ, B.; MEŽNARIČ, S.; ZAVRATNIK ZIMIC, S.: (2002) *Migracije, globalizacija, Evropska unija*, Mirovni inštitut, Zbirka EU monitor, Ljubljana.

BLACK, R. (1994), 'Livelihoods under stress: a case study of refugee vulnerability in Greece'

CAVOUNIDIS, J. (2002) Migration in Southern Europe and the Case of Greece, *International Migration*, 40, 1, 45-69

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (2006), Marco Jurídico del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Sevilla.

Current Issues in UK Asylum Law and Policy; NICHOLSON, F (Editor), TWOMEY, P. M. (Editor); ISBN-10: 1840141808

DE LUCAS, J. y DÍEZ, L. (2006). La integración de los inmigrantes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Diamanti KARANOU, P. (2003) Migration of Ethnic Greeks from the Former Soviet Union to Greece, 1990-2000: Policy Decisions and Implications, *Southeast European and Black Sea Studies*, 3, 1, 25-45.

Einaudi, Luca, 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, Laterza.

European Commission Against Racism and Intolerance (2004), *Third Report on Greece* [online]. Strasbourg: Council of Europe. www.coe.int

FAKIOLAS R (1997), Recent efforts to regularise undocumented immigrants, WP/97/40/EN, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublin, Ireland.

- (2003), Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects. *Journal of Ethnic & Migration Studies*. vol. 29 no. 3: 535-557.

GARCÍA - CALABRÉS Cobo, F. (2006), Regimen laboral de los trabajadores extracomunitarios. Ed. Estudios y monografías 3. Junta de Andalucía Consejería de Gobernación. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

GEORGIADES, O. (ed) (2002) *Πρακτικός Οδηγός για το Δίκαιο σχετικά με τους Αλλοδαπούς*, Bibliolega, Lefkosia

GONZÁLEZ PIÑEIRO, M. (2005): «Comunicación y diversidad lingüística en la Unión

Greek Helsinki Monitor, (1995-1996) Hate Speech in the Greek media, Athens, mimeo.

GUALDA, E. (2007), *Hacia un trabajo decente. Inserción sociolaboral de la población extranjera en Andalucía*. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. Sevilla

HARAKIS K., SITAS, A., SOTIRIADES, K., DEMETRIOU, L., CHARAKIS, C., ALEXANDROU, E. (2005), *Antikoinoniki Symperifora TON Neon tis Kyprou- Ratsistikes tasis*, Athens: Sakoulas [In Greek].

HATZIPROKOPIOU, P. (2003), Albanian immigrants in Thessaloniki, Greece: processes of economic and social incorporation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 6, 1033-57.

International Organization for Migration (2003), *World Migration: Managing Migration—Challenges and Responses for People on the Move*. Geneva: International Organization for Migration.

IZQUIERDO, A. (Coord.) (2007), *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Madrid: Fundación BBVA.

JANDL, M. (2003), *Estimates on the Numbers of Illegal and Smuggled Immigrants in Europe*. Presentation at the 8th International Metropolis Conference [online]. Vienna: International Centre for Migration Policy Development.: www.icmpd.org/uploadimg/Metropolis%20Presentation%2D9%2D2003%2DMJ%2D1.pdf

JORDAN, B. STRETH, B. TRIANDAFYLLIDOU, A. (2003a), ‘Comparing Cultures of Discretion’, Special Issue, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 373-97.

- (2003b), ‘Contextualising Immigration Policy Implementation in Europe’, Special Issue, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 195-224.

KASIMIS C. KASSIMI C. (2004), Greece: A History of Migration, *Migration Information Source*, June 2004 www.immigrationinformation.org

KING, R. LAZARIDIS, G. TSARDANIDIS, C. (2000), (eds) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Basingstoke: Macmillan.

KIPRIANOS, P. BALIAS, S. PASSAS, V. (2003), Greek Policy towards Immigration and Immigrants, *Social Policy and Administration*, 37, 2, 148-64.

KOMAC, M.; MEDVEŠEK, M. (2005a), Percepcija slovenske integracijske politike:

zaključno poročilo, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.

- (2005b), Simulacija priseljevanja v ljubljansko urbano regijo: zaključno poročilo, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.

LAZARIDIS, G. and J. POYAGO-THEOTOKY (1999), Undocumented Migrants in Greece: Issues of Regularisation. *International Migration*, vol 37 no. 4: 715-738.

L'Estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005. anàlisi jurídica i sociodemogràfica, Maria JESÚS LARIOS i Mònica NADAL (dir), Fundació Bofill, (2006), Institut d'Estadística de Catalunya: <http://www.idescat.cat>

LIANOS T P, SARRIS A H, KATSELI L T (1996), Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece, *International Migration*, 34, 3, 449-484.

LIANOS, T. (2001a), Illegal Migrants to Greece and their Choice of Destination, *International Migration*, 39, 2, 3-28.

- (2001b), *Understanding Greek Immigration Policy*. Working Paper. Kokkalis Graduate Student Workshop.

LYBERAKI A. and MAROUKIS T. (2004), "Supply Of And Demand For Immigrant Labour: Comparing Albanians in Athens and Emilia Romagna" , Working Paper for the IBEU Project coordinated by ELIAMEP
http://www.eliamep.gr/admin/upload_research/306958242_10_RESEARCH.PDF

LYKOVARDI, K. PETROULA, E. (2003), Greece, in J. Niessen, Y. Schibel and R. Magoni (eds) *EU and US approaches to the management of immigration*, Brussels: Migration Policy Group,
www.migpolgroup.com/publications/default.asp?action=publication&pubid=95

LYKOVARDI, KALLIOPI and Eleni PETROULA (2003), *EU and US Approaches to the Management of Migration: Greece* [online]. Eds. Jan Niessen et. al. Brussels: Migration Policy Group: www.migpolgroup.com/uploadstore/Greece.pdf

LYKOVARDI, K. (2002), *General Overview of Discrimination in Greece* [online]. Geneva: International Organization for Migration: www.iom.fi/anti-discrimination/pdf/Greece%20II%20January%202003.PDF

MARTÍN ROJO, L. (dir.) (2003), *¿Asimilar o integrar? Dilema ante el multilingüismo en las aulas*. Madrid, MEC, CIDE.

MARTÍN, J. y TRINIDAD, M.L. (2005), Una nueva forma de ordenar la inmigración en España. Barcelona: Lex Nova.

MARVAKIS A., PARSANOGLU D., PAVLOU M., (2001) (eds.), Μετανάστες στην Ελλάδα,

(*"Immigrants in Greece" in Greek*), Ellinika Grammata: Athens.

Minas Atlas über Migration (2007), Integration und Asyl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

MIKRAKIS, A. TRIANDAFYLLIDOU A, (1994), Greece: the "others", Social Science Information, ssi.sagepub.com

MOLINA NAVARRETE, C. ESTEBAN DE LA ROSA, G. ARCE JIMENEZ, E. (2005), La Inmigración Extranjera. Comentarios sistemáticos del Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre. Centro de Estudios Financieros.

MORENO CABRERA, J. C. (2006): *De Babel a Pentecostés. Manifiesto plurilingüista*. Barcelona, Horsori Editorial.

MOYA ESCUDERO, M. (Coord.), (2001), Comentario sistemático a la Ley de Extranjería. Comares. Granada.

MÜNZ, R. (1999), Zuwanderung nach Deutschland. Campus Verlag.

Observatorio valenciano de la inmigración (2006). *Radiografía de la inmigración en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Fundación CEIM.

OECD Secretariat (2000), Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. In *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, 53-70 [online]. Paris: OECD. www.oecd.org

OLTMER, J. (2004), Normalfall Migration. Bundeszentrale für Politische Bildung.

PAPANTONIOU-FRANGOULI, Maria and KLEIO Maria Levanti (2000), *The legalization of aliens in Greece*. International Migration Review vol. 34 no. 13: 950.

PÉREZ YRUELA, M.; RINKEN, S. (2005), *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluza*. Córdoba: CSIC-IESA.

Pravni dokumenti o zaščiti tujcev, prosilcev za azil in beguncev (1999), Visoki komisariat združenih narodov za begunce, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope, Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana.

PSIMMENOS, I. KASSIMATI, K. (2002) *The Greek case: Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare Officers*, Project report, Athens, July 2002, see <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>

R.E-R. *Quaderni di statistica: l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano (dal 2002 al 2005);

R.E-R. *Quaderni di statistica: l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, CLUEB,

Bologna (dal 2006 al)

RAKOČEVIČ, S.; DEBELAK, S. (1999), *Predpisi o tujcih in azilu*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

REYNERI, E. (2001), *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union* [online]. Geneva: International Labour Organization. www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf

SAMOKHALOV, V. (2004), *Greece and Migrants: The Process of Integration*. Working Paper. Athens: International Center for Black Sea Studies.

SITAROPOULOS, N. (2003), *Immigration Law and Management in Greece. Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy*. Athens: Sakkoulas publishers, Centre of International and European Economic Law, Working Papers, no. 3

SOPEMI (1999-2006), *Trends in International Migration*. Paris: OECD.

SOTIROPOULOS D.A., (February 2004), *Formal Weakness and Informal Strength: Civil Society in Contemporary Greece*, Discussion Paper No.16, The Hellenic Observatory, LSE

Mark Symes and Peter Jorro *The Law Relating to Asylum in the UK*;

TRIANDAFYLLIDOU, A. (1996), Greek migration policy: A Critical Note, *Synthesis: Review of Modern Greek Studies*, 1, 1, 15-22.

- (1999), *Nation and Immigration: a Study of the Italian Press Discourse - Social Identities*, Taylor & Francis
- (2000), *The Political Discourse on Immigration in Southern Europe: A Critical Analysis*, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 10, 5, 373-89.
- (2001), *Immigrants and National Identity in Europe*, London: Routledge.
- (2002a), Greece, inter Wal, J. (ed.) *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000*, Vienna: EUMC, February 2002, pp. 149-72.
- (2002b), *Negotiating Nationhood in a Changing Europe: Views from the Press*, Ceredigion, Wales and Washington D.C.: Edwin Mellen Press *Greek sources and literature on migration in the Greek language*

TRIMIKLINIOTIS, N. (1999), "New Migration and Racism in Cyprus: The Racialisation of Migrant Workers", chapter in book edited by Anthias, F. and Lazarides, G. Title: *Into the Margins: Migration and Exclusion in Southern Europe*, Avebury.

TRIMIKLINIOTIS, N. and DEMETRIOU, C. (2007), Cyprus: Civic Participation and New Migration, chapter in *European Immigration: A sourcebook* edited by Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas, Ashgate, Aldershot.

TRIMIKLINIOTIS, N. and FULIAS-SOUROULLA, M. (2006), Mapping of policies affecting female migrants and policy analysis: the Cyprus Case, *Integration of Female Immigrants in Labour Market and Society. Policy Assessment and Policy Recommendations, Working Paper No. 1*, for FEMIPOL Working Papers, http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working_papers/wp2/Cyprus_.pdf

TRIMIKLINIOTIS, N. and PANTELIDES, P. (Spring 2003), Mapping Discrimination in Cyprus: Ethnic Discrimination in the Labour Market, *The Cyprus Review*, vol. 15:1, pp. 121-148.

TRIMIKLINIOTIS, N. ΠΑΤΣΙΣΜΟΣ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΕ ΜΙΑ «ΜΕΤΑ-ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΧΩΡΑ», (2008), - *Μετανάστες Εργάτες, Εργασία κι Εμείς: Για ένα Νέο Εργασιακό και Μεταναστευτικό Υπόδειγμα και την Ανανέωση του Κυπριακού Συνδικαλισμού*, εκδ. Πολύτροπον, Athens.

TRUJILLO SÁEZ, F. (2004), «La actuación institucional en atención al alumnado inmigrante y la enseñanza del español como segunda lengua», en *Glosas Didácticas*, 11, pp. 16-46.

Edmond Gabbay *UK Immigration Laws*;;

UK Immigration Rules Bible;

United Nations Population Division. *World Population Prospects: the 2002 Revision Population Database* [online]. <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

ZAVRATNIK ZIMIC, S.(2003), *Migration Trends in Selected Applicant Countries. Volume VI - Slovenia: The perspective of a Country on the 'Schengen Periphery'*, International organization for migration, Ljubljana.