



POLITECNICO DI TORINO

Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e
paesaggistico-ambientale
Anno Accademico 2017-2018

Tesi di Laurea Magistrale

**CITTA', FENOMENO MIGRATORIO E
INNOVAZIONE SOCIALE NELLE
POLITICHE URBANE**

Luglio 2018

Relatore:
Professor Alfredo Mela

Candidato:
Carlo Borin

Correlatore:
Professor Carlo Alberto Barbieri

INDICE

Introduzione	<i>pag. 7</i>
1. Dimensione globale del fenomeno migratorio	
1.1 Spostamento globale delle popolazioni: specificità e caratteristiche	<i>pag. 9</i>
1.1.1 Uno sguardo internazionale	<i>pag. 10</i>
1.1.2. Focus sui principali paesi di asilo e quelli di origine	<i>pag. 12</i>
1.1.3. Glossario	<i>pag. 15</i>
1.1.4. Teorie sociologiche sulle cause e diversificazione delle tipologie attuali	<i>pag. 19</i>
1.1.5. Global War Index	<i>pag. 28</i>
1.1.6. Flussi e Rotte predominanti	<i>pag. 33</i>
1.1.7. Restrizioni territoriali: muri e barriere in Europa	<i>pag. 37</i>
1.2 Relazioni tra il fenomeno migratorio e la diversificazione del grado di urbanizzazione	<i>pag. 39</i>
1.2.1. Impatti e percezioni sulle città: opportunità e sfide dei migranti urbani	<i>pag. 48</i>
1.2.2. Tendenze e prospettive delle policy urbane internazionali: il ruolo delle città	<i>pag. 51</i>
1.3 Modelli di integrazione sociale adottati: tra vecchi paradigmi e nuove forme di inclusione	<i>pag. 56</i>
2. La macchina dell'accoglienza in Italia	
2.1 Dinamiche recenti nel panorama migratorio italiano	<i>pag. 72</i>
2.1.1. Generale confronto con l'Europa sulla base di: tassi di accettazione, richieste di asilo e tempi di esamina delle richieste	<i>pag. 72</i>
2.1.2. Situazione attuale italiana: sbarchi, domande di protezione e numeri sull'accoglienza generale	<i>pag. 77</i>
2.1.3. Disamina storica della governance migratoria italiana: dalla questione economica alla questione di pubblica sicurezza	<i>pag. 83</i>
2.1.4. Attuale costruzione del percorso nel sistema di accoglienza italiano e le sue tempistiche	<i>pag. 96</i>
2.1.5. La Governance del sistema di accoglienza: ruoli e competenze degli attori	<i>pag. 101</i>

2.2 Criticità e problematiche emerse nella filiera dell'accoglienza italiana	<i>pag. 109</i>
2.2.1. Prima accoglienza: la zona grigia del sistema	<i>pag. 109</i>
2.2.2. Gli ostacoli del modello della seconda accoglienza	<i>pag. 110</i>
2.2.3. Gli esclusi dal sistema di accoglienza: la nuova frontiera della sopravvivenza urbana	<i>pag. 112</i>
3. Relazioni tra migrante e città: fenomeno migratorio come questione urbana	
3.1 Le prospettive attuali della multiculturalità urbana nella città contemporanea	<i>pag. 116</i>
3.1.1 La città può definirsi ancora come dispositivo d'integrazione?	<i>pag. 116</i>
3.1.2 Relazioni tra policy nazionale e locale: il caso di alcune Global Cities	<i>pag. 118</i>
3.1.3 Appropriazione dello spazio pubblico: luoghi dell'integrazione	<i>pag. 124</i>
3.2 La città degli "altri": forme di esclusione urbana e marginalità sociale	<i>pag. 132</i>
3.2.1 Riflessione critica sulle policy adottate in Italia: i casi di Padova e Brescia	<i>pag. 137</i>
3.3 Disagio abitativo e fenomeno migratorio: Housing Sociale come risposta	<i>pag. 147</i>
3.4 Nuove forme di accoglienza e di inclusione basate sulle esperienze territoriali	<i>pag. 153</i>
3.5 Nuova modalità di interpretazione della Rigenerazione Urbana come dispositivo dell'innovazione sociale	<i>pag. 161</i>
3.5.1 Paradosso Urbano attuale: sfide e opportunità delle città contemporanee	<i>pag. 161</i>
3.5.2 Nuovi Processi di Rigenerazione Urbana come Innovazione Sociale: tra nuovi approcci people-centred e strategie urbane tradizionali	<i>pag. 163</i>
3.6 Linee guida strategiche per l'inclusione e l'integrazione dei migranti nel contesto urbano	<i>pag. 170</i>
Conclusioni	<i>pag. 173</i>
Bibliografia	<i>pag. 175</i>
Sitografia	<i>pag. 179</i>

Introduzione

Dall'inizio del nuovo millennio stiamo assistendo ad una continua mutazione degli scenari geopolitici specie nel Medio Oriente e nell'Africa sub-sahariana, in cui il carattere di instabilità continuativa crea condizioni di vita disumane, povertà dilagante, guerre civili interne, impossibilità di costruirsi un futuro degno nonché gravi violazioni dei diritti umani di base, aumentando il gap tra queste aree geografiche e il resto del mondo. Queste situazioni di forte rischio unite all'incapacità dei paesi occidentali di intervenire positivamente nella zona, hanno prodotto delle forti ripercussioni sugli spostamenti di masse di popolazioni verso nuovi orizzonti, determinando quindi storicamente una nuova fase delle migrazioni internazionali, con conseguenti ricadute sia nei paesi ospitanti che nelle nuove forme di accettazione ed integrazione. Siamo di fronte infatti a mobilitazioni sociali globali di varia natura come le migrazioni interne e quelle internazionali, a diversi livelli territoriali, rendendo strutturalmente complesse sia l'analisi che le interazioni e gli sviluppi che generano nel breve periodo ma soprattutto nel lungo. Oggi infatti il fenomeno migratorio è a tutti gli effetti uno degli aspetti più critici a livello globale, date le sue nuove caratteristiche e il grado di ripercussioni relazionali che si presentano in tutti i settori che compongono la società contemporanea, in maniera sostanziale e conflittuale soprattutto alla scala locale, generando nuovi fenomeni sociali, trasformando sia i sistemi in cui si inseriscono che la percezione territoriale da parte della società ospitante. Il carattere urbano delle migrazioni è osservabile nella mutazione dei contesti sociali in cui esse si inseriscono, nonché nella distribuzione eterogenea sul territorio, sia nelle aree metropolitane che nelle aree rurali, spesso sfruttando i vuoti che le nuove trasformazioni generano o in particolari aree marginali, caratterizzate e percepite dalla popolazione residente come storicamente problematiche, con scarsi legami con il resto del tessuto urbano, degradate e soggette a singolari identità territoriali negative. Le nuove interazioni che propongono questi caratteri si riflettono sia sulle nuove identità che questi proiettano negli spazi pubblici come in quelli lasciati ingovernati, in cui riescono a svilupparsi comunità etniche differenti che riescono a modellarli a proprio vantaggio, trasformando alcuni aspetti della società tramite differenti stili di vita e una diversa appropriazione ed uso dei luoghi. Gli obiettivi di questo lavoro vertono principalmente nella ricostruzione analitica dei nuovi spostamenti e della mobilità sociale migratoria, sviluppandone il carattere urbano, proponendosi di indagare in maniera precisa le interazioni e i conflitti che si generano all'interno delle città contemporanee quando vengono a contatto con la dimensione migratoria e il ruolo che può e deve avere la pianificazione nel capire le trasformazioni sociali in atto e le conseguenti ricadute sui territori, specie al livello locale. La ricerca qui elaborata vuole essere un primo approccio alla comprensione dello studio dell'immigrazione, attraverso un punto di vista privilegiato e mirato come quello urbano, seguendo una continuità d'analisi che si articola partendo dalla dimensione migratoria globale, passando per le implicazioni che

questa genera sul sistema di risposta nazionale e sul tessuto urbano della città. Questa è strutturata in tre capitoli, ognuno dei quali risponde ad uno specifico quesito riferito a scale territoriali differenti, che compongono assieme il filo rosso dell'intero elaborato: quali sono gli aspetti globali del fenomeno migratorio e che risvolti urbani hanno sul ruolo delle città? Quali sono i meccanismi del sistema italiano e che conseguenze generano sull'inclusione sociale? Quali relazioni si compongono all'interno della città e che trasformazioni urbane si sviluppano? Venendo più nel dettaglio specifico quindi, nel primo capitolo gli argomenti discussi vertono principalmente sugli aspetti qualitativi e quantitativi dei flussi mondiali, passando poi alle dinamiche relazionali con i contesti urbani e il ruolo che questi hanno o debbono avere operativamente secondo i vari modelli di integrazione mondiali. Nel capitolo intermedio invece, la scala territoriale individuata è quella nazionale, più precisamente il caso italiano e di come qui si sviluppa il processo migratorio, analizzandone sia gli aspetti assistenziali del sistema che quelli successivi verso l'integrazione, evidenziandone le criticità e le conseguenze a livello urbano, soprattutto in termini di insediamenti e di disagio abitativo. In questo si sono ripercorse storicamente le scelte legislative e politiche che hanno riguardato la governance del fenomeno, come è stato affrontato e le varie interpretazioni che si sono susseguite nonché le relazioni tra gli attori che se ne occupano e i ruoli che hanno. Nel terzo ed ultimo capitolo, il punto di vista preferenziale è quello della scala urbana locale, più specificatamente il quartiere e le relazioni con la città e il fenomeno migratorio attuale. L'attenzione si è focalizzata sulle relazioni dimensionali con il contesto urbano tra città e migranti, analizzando inizialmente quanto e in che misura la città contemporanea può confrontarsi e trasformarsi in base a questo fenomeno, facendo emergere i terreni di potenziali conflitti sociali e che si tramutano in conflitti spaziali, come la marginalità e l'esclusione sociale, il disagio abitativo, povertà urbana e il degrado urbano, nonché i luoghi in cui avvengono l'espressione di queste relazioni. Dalla riflessione critica di alcune policy adottate nei contesti presentati, utilizzate per rispondere a queste pluralità di problematiche cui il fenomeno migratorio fa da catalizzatore e da cassa di risonanza, si sono successivamente analizzate le risposte positive che il contesto urbano mette in atto, attraverso strumenti urbanistici come la rigenerazione urbana ma coadiuvati dall'innovazione sociale e dalle nuove forme di inclusione sociale. Ciò che emerge a conclusione sono delle linee guida strategiche risultanti dalla commistione delle varie riflessioni critiche diversificate attuate in questo elaborato, tenendo sempre bene a mente come le trasformazioni sociali, economiche e urbane presenti, debbano venire gestite e governate evitando la frammentazione e la mancanza di relazioni all'interno delle città, rivolgendosi sempre più ai bisogni e alle necessità reali della nuova società che avanza. In questo panorama in divenire, il pianificatore è chiamato ad un ruolo importante, di costruzione del carattere antifragile e resiliente delle città, cosicché queste siano in grado di mutare positivamente alle trasformazioni continue globali che stiamo vivendo e che si riflettono soprattutto in maniera accentuata nel livello locale, proponendo soluzioni strategiche trasversali ed inclusive a vantaggio di un nuovo ripensamento della socialità e dei luoghi in cui essa si esprime, si amplifica e si relaziona.

1. Dimensione globale del fenomeno migratorio

Il lungo e tortuoso processo evolutivo dell'umanità si è da sempre storicamente contraddistinto per lo spostamento di popolazioni verso gli angoli più disparati del globo, con la medesima speranza di trovare in essi un terreno fertile per la costruzione di un nuovo futuro più consono alle proprie aspettative. L'emigrazione è stata spesso accompagnata da una vera e propria necessità di abbandonare la propria terra natia, dovuta a molteplici fattori e cause spesso ricondotte a situazioni geopolitiche instabili, condizioni di vita minime assenti o totale impossibilità di un migliore tenore di vita per i propri figli.

Nell'ultimo decennio l'attenzione ed il conseguente livello di percezione verso questo particolare fenomeno nonché l'incremento massiccio dei flussi e la loro natura articolata, sono cresciuti in maniera esponenziale, rendendo così il tema facile preda di illusorie semplificazioni e di forzate rappresentazioni politiche, evidenziando così le lacune politiche, l'inadeguatezza dei sistemi globali nel far fronte alla tematica in maniera comune ma soprattutto il rafforzamento di alcune forme di chiusura mentale delle popolazioni, figlie di retaggi del passato, come soluzione migliore per fermare questi trend. Ciò che fin da subito appare chiaro è che questa tipologia di eventi non è arretrabile ma bensì si deve affrontare con l'intento di regolare, arginare e soprattutto gestire in maniera efficiente, in linea con i bisogni e i diritti umanitari di base, il completo processo di integrazione.

In questo primo capitolo l'obiettivo è di dare forma e specificità alla complessità strutturale caratterizzante il fenomeno migratorio, riconoscendone gli aspetti fisici, descrivendone le modalità, individuandone le destinazioni, analizzando in particolare le diverse accezioni urbane con cui il fenomeno si rapporta e la natura dei cambiamenti che esso stesso impone agli insediamenti urbani.

1.1 Spostamento globale delle popolazioni: specificità e caratteristiche

La situazione globale odierna evidenzia come un numero sempre maggiore di migranti e rifugiati si stia spostando in tutto il mondo. Tra il 2010 e il 2050 è stimato che le città saranno i soggetti più sottoposti a questo particolare tipo di stress poiché individuati come principali attori in grado di assorbire quasi 3.1 bilioni di individui nell'arco di tempo previsto. Questo particolare scenario indica non solo la forte pressione che ci si può aspettare sul sistema delle città attuali nonché gli eventuali mutamenti per sopperire alle lacune ma soprattutto la forte complessità di queste trasformazioni e la dicotomia tra globale e locale con cui ci si deve confrontare. La vera sfida risiede nella gestione e governo delle trasformazioni, delle differenze, dei mutui apprendimenti e soprattutto dei conflitti sociali, culturali e politici che inevitabilmente segnano ed impongono il cambiamento del territorio stesso.

1.1.1 Uno sguardo internazionale

Lo sviluppo globale del movimento di persone che si spostano dal luogo di origine per vivere in un paese diverso ha assunto, dall'inizio del nuovo millennio, una forte differenziazione di significato culturale, politico ma soprattutto identitario. Le crisi umanitarie dovute a situazioni geopolitiche molto instabili, prettamente riferite all' Africa e al Medio oriente, spiegano gli spostamenti prevalentemente forzati, costringendo sempre più persone e famiglie a fuggire da gravi violazioni dei diritti umani, guerre interne figlie di caos istituzionali, conflitti dovuti a diseguaglianze nell'accesso al cibo, acqua e terra, persecuzioni culturali e anche religiose. Negli ultimi vent'anni il trend riferito alla popolazione globale dei cosiddetti migranti forzati dimostra come il fenomeno è in continua sostanziale crescita, dai 34 milioni del 1997 fino agli attuali 66 milioni del 2016 di cui: 41 milioni sono sfollati interni, 21 milioni sono rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR e circa 4 milioni sono i richiedenti asilo, dato più alto registrato dalla seconda guerra mondiale. Questi sono circa il 27-30% dei migranti internazionali complessivi, ovvero 244 milioni rappresentanti quasi il 5% dell'intera popolazione mondiale a fronte del 3% del 1990. Nel 2016 si stima come sostanzialmente in media nel mondo, ogni minuto 20 persone sono costrette a fuggire dalle loro case.

Andamento degli spostamenti globali e rispettive proporzioni 1997-2015

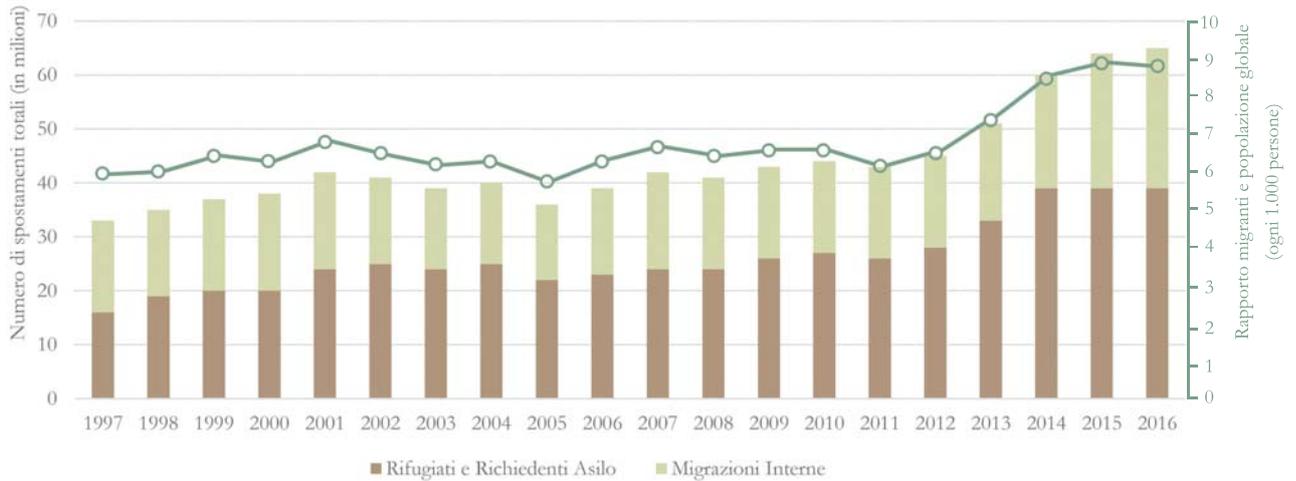


Figura 1 Andamento degli spostamenti globali e rispettive proporzioni 1997-2015
 Tratta da: UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, pag.6, 2016, Rielaborazione personale

Il grafico in fig. 1 ci suggerisce chiaramente come tra il 2012 e il 2015 vi è stato un forte aumento del fenomeno in un lasso di tempo relativamente breve, trainato principalmente dal conflitto siriano in atto ma non solo; complice infatti l'inasprirsi di alcune situazioni in paesi politicamente instabili quali Iraq, Yemen e nella regione sub-Sahariana, sono incrementate sia le domande di asilo sia la migrazione interna ai paesi stessi ed il ricollocamento in altre regioni, facendo registrare il dato di uno sfollato ogni 113 persone, in aumento rispetto a 10 anni fa il quale si assestava intorno alle 160 persone.

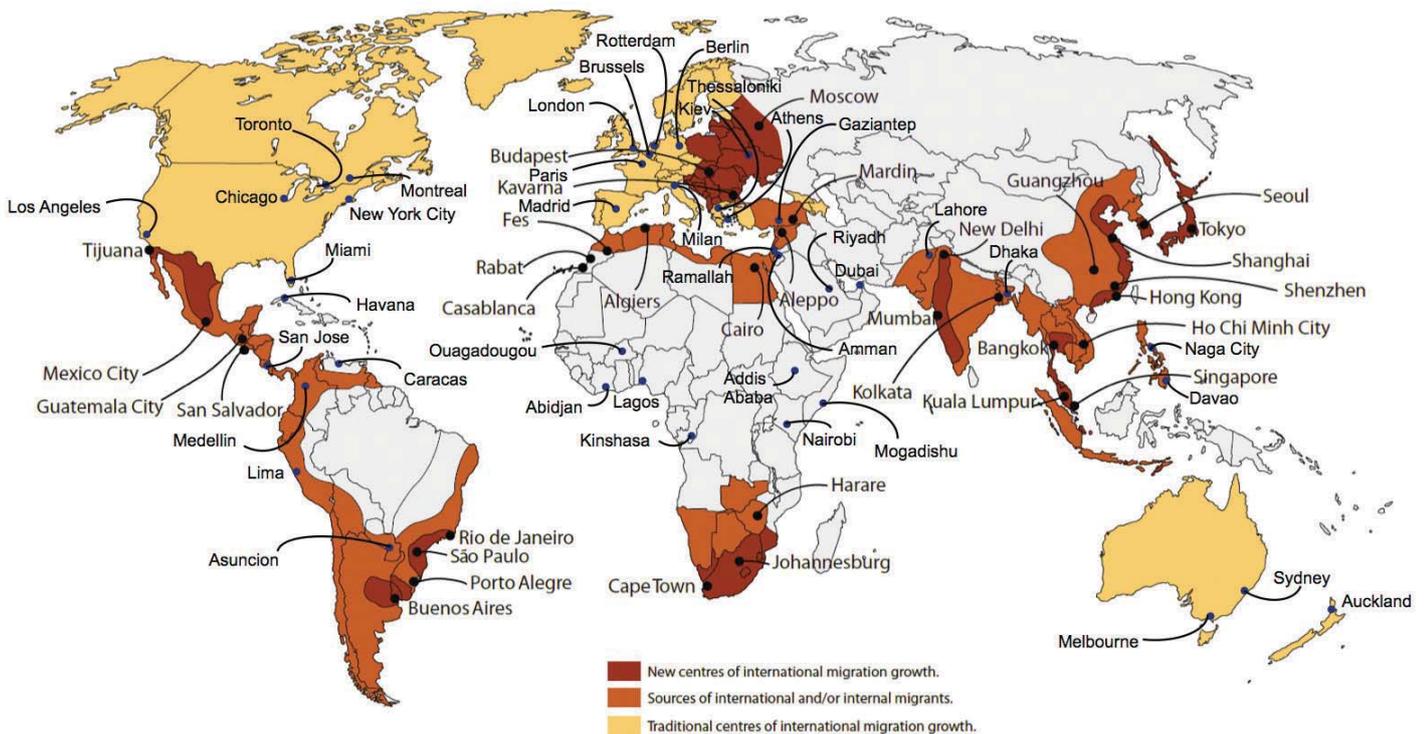


Figura 2 Differenziazione globale delle destinazioni dei Migranti.
 Tratta da: World Economic Forum, *Migration and Its Impact on Cities*, pag. 19, Ottobre 2017

Questa interessante mappa certifica le principali differenziazioni geografiche attuali che lo spostamento di popolazione genera, identificando in particolare:

- le aree e le regioni interessate storicamente come destinazioni delle migrazioni internazionali dove emergono chiaramente i principali paesi come Stati Uniti d'America, Canada, Australia e Nuova Zelanda nonché tutta l'Europa occidentale e settentrionale;
- stati e regioni geografiche interessate da forti fenomeni migratori che assumono le caratteristiche sia dei paesi d'origine che di destinazione ma non solo, infatti sono ulteriormente caratterizzati da una mobilità interne molto diffusa, specie verso le zone delle città metropolitane più piccole, è il caso delle migrazioni sudafricane, asiatiche e sudamericane;
- nuovi centri e aree di destinazione delle migrazioni internazionali emergenti, diversi appunto dai tradizionali grandi centri globali, causati sia dal crescente fattore di mobilità interna tra gli stati e sia dalla continua ed inesorabile crescita urbana; questi sono stati indicati nel *World Migration Report 2015* quali Brasile, India, Asia orientale (Cina, Thailandia, Malesia, Giappone..) ed inoltre l'Africa meridionale (Sud Africa, Namibia e Botswana).

1.1.2. Focus sui principali paesi di asilo e quelli di origine

Il database del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali dell'ONU ha stimato come nel 2015, l'85% circa del totale dei migranti internazionali sia distribuito in Europa (31%), Asia (31%) e Nord America (23%). Questo dato è ancora più interessante se si scende nel dettaglio dei paesi che ospitano più migranti in assoluto ovvero Stati Uniti d'America e Federazione Russia che complessivamente rappresentano 1/4 dei migranti internazionali totali. Per quanto concerne il Medio oriente, Arabia Saudita ed Emirati Arabi assorbono una grande quantità di migranti complice la vicinanza alle situazione di guerra ed instabilità politica più pronunciate. In Europa fa da padrona la Germania, seguita da Regno Unito, Francia, Spagna e Italia.

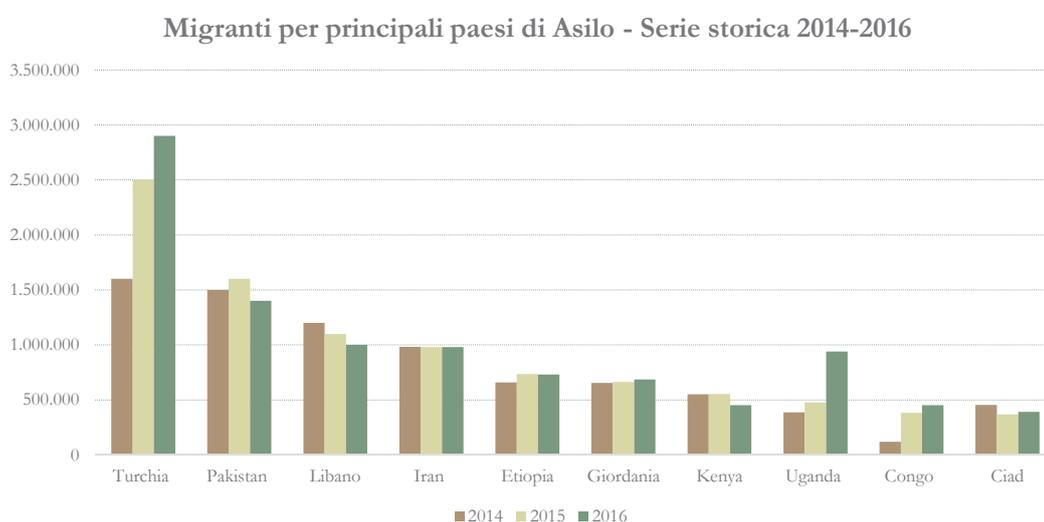


Figura 3 Principali paesi di Asilo

Tratta da: Migration Data Portal, data ultimo accesso: 30/05/2018, Rielaborazione personale

La presente rielaborazione dei dati del “Migration Data Portal” certifica a prima vista, come i principali territori che si sono mobilitati per l'accoglienza dei migranti forzati siano geograficamente riconducibili nelle cosiddette regioni in via di sviluppo, ovvero nel sud-ovest asiatico e nel centro ed est del continente africano, raggiungendo il 58% del totale dei rifugiati sotto mandato dell'UNHCR pari a 17 milioni di individui nel 2016.

La Turchia è saldamente la prima nazione ospitante ed è, assieme all'Uganda, quella che più ha subito un incremento numerico tra il 2015 e il 2016, arrivando a toccare quota 3 milioni circa. Seguono poi il Pakistan e il Libano, in netto calo rispetto ai due anni precedenti pur conservando un consistente numero di rifugiati che si attestano tra 1 milione e 1 milione e mezzo.

Secondo l'andamento dell'accoglienza nei tre anni analizzati, l'incremento costante e continuo si è registrato solamente in alcuni paesi africani quali Etiopia, Uganda, Repubblica Democratica del Congo, con valori altalenanti nel Ciad e in regressione per quanto concerne il Kenya.

Il dato più interessante è indubbiamente rappresentato dal forte e continuo incremento del numero di rifugiati in Uganda. Questa particolare situazione è causata principalmente dallo scontro civile interno cominciato nel 2013 nel neonato stato del Sud Sudan, per il controllo dello stesso, proprio nella regione più meridionale dello stato, confinante con l'Uganda.

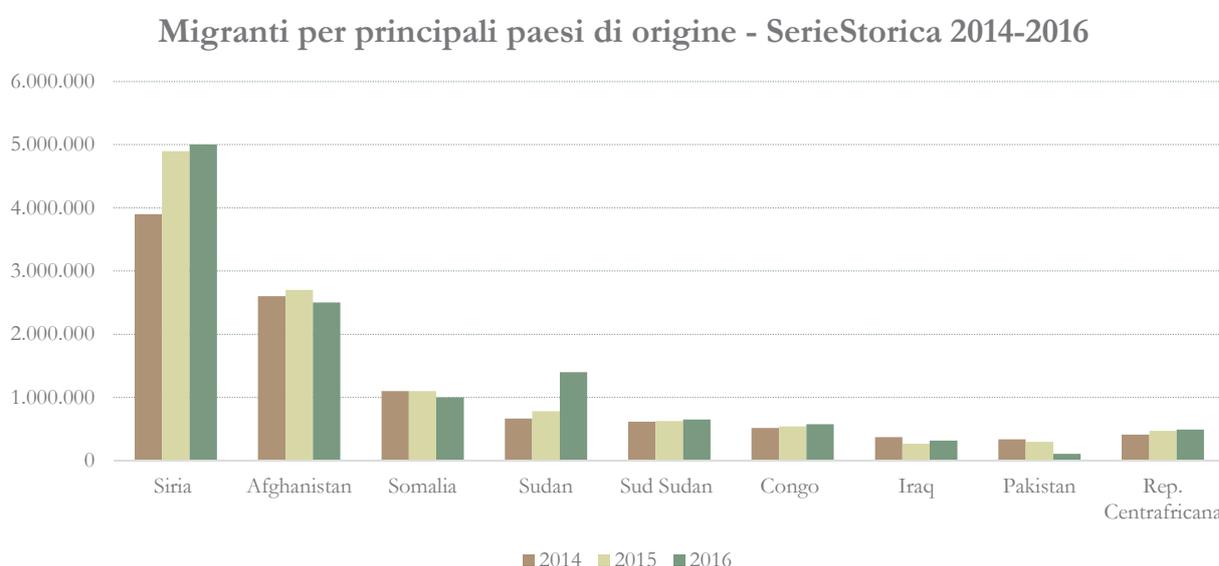


Figura 4 Principali Paesi di origine degli spostamenti
 Tratta da: Migration Data Portal, data ultimo accesso: 30/05/2018, Rielaborazione personale

Spostando l'attenzione sui paesi d'origine dei rifugiati si nota come oltre il 50% provengono principalmente da tre paesi:

- Repubblica Araba Siriana rappresenta il primo paese al mondo con 5.5 milioni praticamente 1/4 della popolazione totale, in continuo aumento esponenziale negli ultimi tre anni, prevalentemente redistribuiti nei paesi confinanti e non solo, quali Turchia, Libano, Giordania, Iraq, Egitto Svezia e Germania;

- Afghanistan con 2.5 milioni in lieve diminuzione rispetto al 2015, prevalentemente disposti nei paesi limitrofi come l'Iran, il Pakistan;

- Sud Sudan come già evidenziato in precedenza ha subito un forte aumento di sfollati nel 2016, dovuto all'acutizzarsi dei conflitti interni, cresciuto del 64% solamente nella seconda metà del 2016, da 854000 a 1,4 milioni di cui la maggior parte sono bambini.

I trend dei restanti paesi individuati risultano essere quasi stabili nel periodo considerato, evidenziando comunque la fragilità delle situazioni geopolitiche che caratterizzano l'area africana ed asiatica in questione, risulta molto complesso e di difficile interpretazione carpire l'andamento futuro, data la gravità dei conflitti interni, aggravati dall'inserimento di forze esterne che finora hanno contribuito in maniera limitata e molto spesso poco incisiva al risanamento delle questioni primarie. Il dato non poco allarmante infatti è che la somma di questi 10 paesi d'origine considerati rappresenta quasi il 80% della popolazione mondiale dei rifugiati sotto la gestione dell'UNHCR. La generale sensazione sembra quindi evidenziare come le situazioni geopolitiche instabili costituiscano ormai, in termini numerici, una grossa fetta degli spostamenti di popolazione globali, a differenza dei migranti economici che hanno caratterizzato il secolo scorso.

Destinazioni preferite a livello Globale

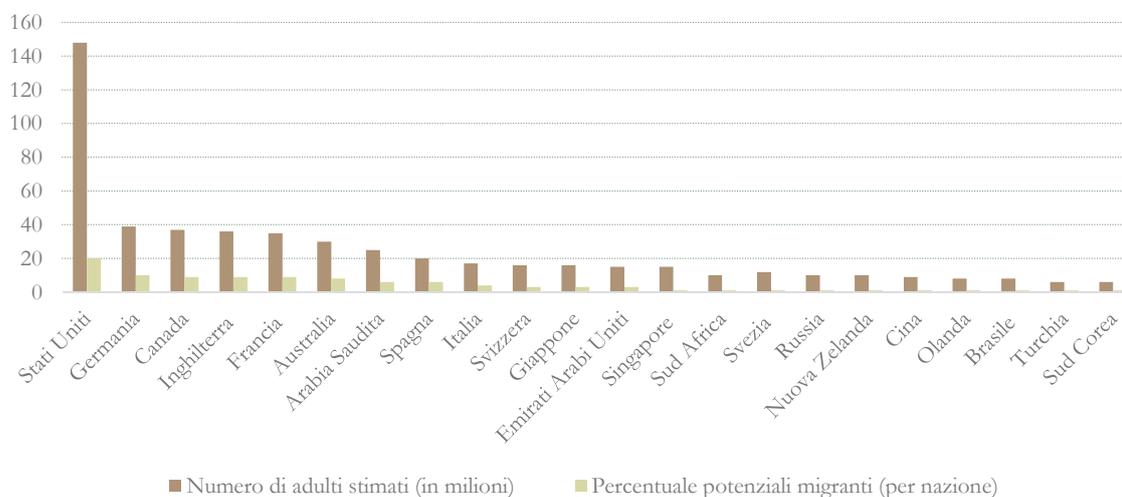


Figura 5 Destinazioni preferite a livello Globale

Tratta da: World Economic Forum, *Migration and Its Impact on Cities*, pag. 18, Ottobre 2017, Rielaborazione personale

I dati emersi dalle interviste condotte dalla Gallup News (2017), circa 586,806 adulti in 156 paesi, i quali rappresentano circa il 98% della popolazione adulta mondiale, evidenziano come, a fronte della situazione di lenta ripresa economica dopo la crisi e le recenti instabilità in alcune regioni mondiali, il desiderio delle persone di migrare permanentemente in un altro paese è aumentato tra il 2013 e il 2016. Ha rilevato infatti come il 14% degli adulti del mondo, che si traduce in quasi 710 milioni di persone, afferma di voler trasferirsi in un altro paese qualora si presentasse l'opportunità. Tra il 2010 e il 2012 questo era al 13% ovvero circa 630 milioni. Gli Stati Uniti continuano a essere il paese di destinazione più desiderato per potenziali migranti, il 21% ovvero 1/5, circa 147 milioni di adulti nel

mondo sceglierebbero questo paese come residenza futura. Germania, Canada, Regno Unito, Francia, Australia e Arabia Saudita risultano mete attrattive per almeno 25 milioni a paese da almeno 10 anni. I primi venti paesi riportati infatti attraggono oltre i 2/3 di tutti i potenziali migranti mondiali. L'aumento più significativo è stato fatto registrare dalla Germania, da 28 a 39 milioni nel precedente periodo d'analisi, dovuto alle politiche di apertura internazionale mentre il Regno Unito è in diminuzione da 43 milioni tra il 2010 e il 2012 agli attuali 35, dovuto principalmente alla situazione di incertezza e chiusura causata dalla Brexit.

1.1.3. Glossario

Questo specifico paragrafo ha l'intento di chiarire in maniera inequivocabile le molteplici sfumature di cui il fenomeno migratorio è caratterizzato, migliorandone la comprensione e di conseguenza l'utilizzo nelle situazioni più appropriate. È noto infatti come trattandosi di questioni particolarmente insidiose, cariche di significati e aspetti molto complessi, i termini utilizzati non vengano definiti e scelti per il loro reale significato o peggio non abbiano una definizione comune univoca da cui traggono vantaggio populismo e disinformazione.

L'Europa in tal senso si inizialmente dotata di uno strumento denominato per l'appunto "Glossario EMN Migrazioni e Asilo" sia per rendere più omogenee, chiare ed affidabili le informazioni sia per facilitare la comprensione del fenomeno ed aumentare il grado di comparazione tra i vari stati europei. Questo supporto si è ulteriormente sviluppato nel 2012 "Glossario 2.0", segno evidente di come nell'ultimo periodo, sia cresciuto il bisogno di definire e categorizzare la questione restando al passo con i cambiamenti e le mutazioni che stiamo vivendo.

Le seguenti definizioni quindi mirano a differenziare linguaggi e significati nonché situazioni giuridiche, formali e istituzionali particolari.



SFOLLATO (PROFUGO)

Persona costretta a lasciare la propria patria a causa di situazioni di guerra, persecuzione o calamità naturali riconosciute a livello internazionale pertanto risulta impossibile tornare alla regione d'origine ma non è nelle condizioni di richiedere protezione internazionale.

Articolo 2 (c) della
DIRETTIVA
2001/55/CE

RIFUGIATO

Persona che per particolari ragioni di sicurezza legate a persecuzioni dovuta alla propria razza, religione, cittadinanza, opinione politica o appartenenza ad un gruppo sociale, non può o non vuole tornare nello Stato di appartenenza.

Convenzione di Ginevra 1951

APOLIDE

Persona che per particolari ragioni ha perso la cittadinanza di origine (apolide per derivazione) o non ha mai goduto dei diritti ne si è mai sottoposto ai doveri di nessun Stato (apolide per origine), non ricevendone alcuna nuova risulta cittadino di nessun Stato.

Convenzione delle Nazioni
Unite sullo status degli
apolidi (New York, 1954).

MIGRANTE FORZATO

Termine generico che include molteplici situazioni giuridicamente distinte (sfollato, rifugiato) e definisce una persona costretta ad abbandonare la propria regione d'origine per cause di forza maggiore: guerre, persecuzioni, disastri ambientali che ne aumentano il pericolo di vita.

Glossario sulla Migrazione
a cura dell'OIM

MIGRANTE ECONOMICO

Persona che lascia il proprio paese d'origine volontariamente per motivi che riguardano esclusivamente l'ambito lavorativo e la ricerca di un mezzo migliore di sostentamento futuro.

Glossario a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

INTEGRAZIONE

Termine che indica un processo bilaterale, dinamico che presuppone dei principi di base comuni tra la società ospitante e il cittadino terzo o apolide.

COM(2005) 389: Comunicazione della Commissione dal titolo «Un'agenda comune per l'integrazione».

ESCLUSIONE (CLAUSOLE DI)

Insieme di norme atte a negare i diritti acquisiti derivanti dalla protezione internazionale, di status di rifugiato o di protezione nazionale, qualora si ritenga reale il sospetto di crimini gravi (di pace, di guerra, contro l'umanità, condanna precedente nel paese d'origine, grave minaccia d'ordine pubblico.)

Convenzione di Ginevra 1951 art.1 e) e f)

RESPINGIMENTO

Atto di rifiuto di accoglimento da parte di un paese ai danni di un cittadino terzo poichè non rientra in maniera soddisfacente i requisiti minimi della legislazione nazionale o sovranazionale (es. Regolamento CE n.562/2006).

Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio

ACCULTURAZIONE

Livello intermedio tra il concetto di multiculturalità e assimilazione ove il processo che si delinea è composto da negoziazioni, scambi reciproci, compromessi, in modo da creare un contesto dinamico frutto dell'incontro tra il nuovo ambiente e ciò che si può tenere dal patrimonio culturale d'origine.

MULTICULTURALISMO

Basato "sulla rivendicazione e sulla richiesta di riconoscimento delle differenze culturali: esso rimanda dunque all'affermazione della pari dignità di singole identità culturali, cioè dell'eguale valore di culture diverse"

("Società multiethniche e multiculturalismi", Cesareo, 2002)

ASSIMILAZIONE

Percorso di inserimento del migrante nella società ospitante, atto a perdere progressivamente gli usi e costumi del luogo d'origine, facendo proprie le norme, i comportamenti e le usanze della società ricevente. Preclude l'abbandono del patrimonio culturale d'origine e sottintende una certa sottomissione gerarchica implicita alla nuova società.

ASILO (DIRITTO DI)

Diritto di uno Stato di riconoscere ad un cittadino straniero la possibilità di entrare e risiedere in maniera permanente sul proprio suolo, acquisendo i diritti giuridici sulla persona stessa.

Thesaurus Internazionale della Terminologia del Rifugiato a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

1.1.4. Teorie sociologiche sulle cause e diversificazione delle tipologie attuali

Le migrazioni in questo periodo storico rappresentano più che mai un carattere globale, in grado di coinvolgere movimenti di persone ingenti ed attraversare confini internazionali. Secondo i dati UN DESA, riferiti al 2016, a livello mondiale si stimano circa 244 milioni di persone che si muovono oltre i propri confini dei paesi d'origine e ben 763 milioni che invece si spostano all'interno degli Stati d'appartenenza. Sostanzialmente circa 1 miliardo di individui ovvero 1/7 della popolazione mondiale è in continuo spostamento.

Questa sua caratteristica dimensionale nasconde al suo interno una forte componente multiforme e sfaccettata, tale da rendere di difficile applicazione una teoria esplicativa globale del perché avvenga. La più generale visione d'insieme quindi, presuppone delle connessioni molto diversificate principalmente legate alle grandi cause strutturali che affliggono in maniera marcata i contesti di provenienza dei migranti: povertà cronica, mancanza di prospettive lavorative e minimi diritti del lavoratore, crescente sovrappopolazione, situazioni geopolitiche disastrose da guerre, regimi oppressivi, persecuzioni continue verso minoranze differenti, carestie e disastri ambientali.

La sociologia negli ultimi trent'anni ha cercato tramite svariate ipotesi, di analizzare le cause in maniera più precisa attraverso lo studio dei fattori esplicativi del fenomeno spesso focalizzandosi però su singoli aspetti del fenomeno restituendo quindi per certi versi una spiegazione ed una visione parziale delle questioni trattate.

Singolare quindi appare la scelta di evitare leggi generali a vantaggio di scale differenziate di analisi, molteplicità delle distinzioni tipologiche che, sebbene necessarie per individuare le composizioni dei flussi, hanno prodotto negli anni una sovrapposizione tra queste, contribuendo in parte a far apparire il profilo sociale del migrante incerto.

Tendenzialmente le analisi si sono concentrate in tre principali approcci generali ovvero: *macro sociologico*, utile per ricostruire a livello più generale gli scenari degli spostamenti di persone, focalizzando l'attenzione sui fattori come componenti di un processo strutturale, permettendo di riconoscere i contesti e le situazioni da cui scaturiscono questi movimenti e le direzioni e flussi che intraprendono; *micro sociologico* che predilige la spiegazione di questi movimenti a partire dalle scelte individuali dei soggetti migranti e dalla massimizzazione dell'utilità del trasferimento; intermedio tra i due citati, basato sulle *reti di relazioni interpersonali* tra migranti e migranti potenziali, focalizzandosi sui legami tra aree di origine e destinazione quali vincoli familiari, di amicizia etc.

Veniamo ora nel dettaglio a visionare le varie forme teoriche legate ai vari approcci descritti in precedenza partendo in ordine dalle spiegazioni macro sociologiche, per poi passare a quelle micro sociologiche ed infine a quelle basate sulle reti sociali.

1. APPROCCIO MACRO SOCIOLOGICO:

- Push factors and Pull factors:

questa è la più diffusa analisi scelta per tentare di spiegare questo tipo di fenomeni anche se risulta insufficiente a livello internazionale poiché non tiene conto sia delle micro scelte individuali sia delle dimensioni politiche e delle proprie regolamentazioni, specie dei paesi di destinazione. Utilizzata prettamente negli studi di stampo demografico, propone la distinzione tra fattori di emigrazione (spinta) dal paese di origine quali mancanza di prospettive future, instabilità politica, persecuzioni di minoranze, mancanza di servizi e infrastrutture, squilibri nel mercato del lavoro, degrado ambientale e sociale, violazione dei diritti umani, trattati internazionali e confini arbitrari e fattori di immigrazione (attrazione) nel paese di destinazione generalmente identificati in opportunità lavorative (si traduce in bisogno di manodopera di bassa qualità), migliori condizioni sociali e qualità della vita, maggiore sicurezza, indipendenza, libertà e maggiore modernizzazione; al giorno d'oggi il movimento di persone è caratterizzato dai push factors ovvero emigrazioni dal proprio paese per motivi accumulabili a situazioni geopolitiche critiche, miseria e sottosviluppo: la forte pressione migratoria a cui stiamo assistendo è quindi specchio degli squilibri territoriali, politici e sociali a cui determinate aree geografiche sono sottoposte.

- Teoria dei brain drain:

questa parte dal presupposto che sussistono scambi diseguali tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo; le cosiddette diseguaglianze geografiche quindi producono squilibri forti nei vari processi di crescita dei paesi a scala mondiale, aumentandone il divario. La tendenza quindi di continuo impoverimento dei paesi di origine accresce inoltre il fenomeno di fuoriuscita delle risorse umane maggiormente istruite ed attive sul territorio verso paesi di destinazione in grado di valorizzarle al meglio: ciò che si genera quindi è una sostanziale fuoriuscita da parte di cittadinanza qualificata nei paesi d'origine a vantaggio dei paesi già avanzati di destinazione. In quest'ottica le migrazioni si spiegano come correlate al continuo impoverimento di alcune regioni povere legate ai paesi più ricchi da dinamiche di forte dipendenza.

- Teoria della Globalizzazione:

Wallestein, il più importante sostenitore di questa teoria, partendo dalla definizione di globalizzazione (sistema mondo) in senso generale quale fenomeno di implementazione ed accrescimento a scala mondiale delle comunicazioni e degli scambi internazionali che aumenta esponenzialmente i legami tra diversi luoghi del pianeta, si è focalizzato sull'accezione più negativa di questo ovvero gli squilibri derivati da scambi internazionali tra forze differenti (Occidente come punto focale) e la conseguente disparità e differenziazione di aree internazionali in base al lavoro prodotto, classificandole in base alla loro dipendenza come paesi del centro, della periferia e della semi-periferia. Questa premessa identifica le basi culturali per lo spostamento verso i paesi del centro (dominanti) di manodopera in cerca di lavoro per effetto appunto della forte disparità economiche tra le aree sviluppate e quelle più povere.

- Teoria sistemica delle Migrazioni:

Questa parte dal costrutto secondo cui le migrazioni, specialmente quelle riferite all'ambito lavorativo, vengono spiegate come processi in continua mutazione relazionale in base a molteplici variabili economiche, politiche, culturali e linguistiche che regolano di fatto gli scambi ed i rapporti tra gli innumerevoli stati e, a livello strutturale, tra le aree geografiche. Gli spostamenti di popolazioni quindi sono solamente una componente dei sistemi relazionali costruiti tra paesi estremamente diversi, ponendo enfasi sul contesto più ampio in cui esse stesse si inseriscono. I flussi verso determinati paesi piuttosto che altri, vengono quindi spiegati tramite appunto l'analisi dei legami tra essi che ne favoriscono ed incentivano lo sviluppo.

La metodologia basata sul criterio strutturale "macro" di analisi e delucidazione delle interazioni ai diversi livelli in cui il movimento di persone si colloca, risulta però limitante e a tratti ridimensionante il processo stesso poiché l'enfasi data, in tutte le teorie qui riportate, al legame tra squilibri economici, identificati nelle aree di origine e di destinazione come più importante fattore di spiegazione, in realtà non illustra in maniera efficace e soprattutto totale, il fenomeno non tenendo conto degli ostacoli politici e delle restrizioni istituzionali rappresentati dai regolamenti interni riguardanti gli ingressi nei paesi di destinazione.

Il solo aspetto delle disegualianze economiche tra territori differenti, benché non marginale, non può spiegare da solo il processo migratorio. Questa considerazione vale anche per il rapporto diretto che sembra essere ormai costantemente attribuito tra povertà ed immigrazione, figlio più che altro di un senso comune. La maggior parte infatti non arriva dai paesi in assoluto più poveri al mondo ma da territori che, secondo le classificazioni internazionali, sono da considerarsi in posizioni intermedie in base agli indicatori comuni sulla qualità della vita, dei servizi, ai livelli di istruzione etc.

Inoltre non provengono in generale dalle parti più basse della scala sociale ma bensì dalle cosiddette classi medie. Gli individui che emigrano quindi tendono ad essere più qualificati di quelli che rimangono, rafforzando la concezione per cui per emigrare non basta solamente il fattore di spinta dovuto al dislivello economico del paese di origine ma occorrono inoltre risorse, conoscenze e capacità.

2. APPROCCIO MICRO SOCIOLOGICO:

- Teoria economica neoclassica:

L'assunto principale su cui si basa questa teoria fa riferimento al fatto che l'individuo scelga di migrare a fronte di un'analisi della situazione attuale personale, cercando poi di massimizzare la propria utilità attraverso la scelta che meglio esplica i vantaggi ricercati. I flussi quindi vengono declinati come la sommatoria di scelte razionali individuali, all'interno di un sistema economico che preclude al suo interno differenziazioni lavorative e retributive come cause principali di scelta. In tal senso quindi la decisione avviene tramite un confronto tra il reddito attuale e quello che garantisce il paese di destinazione, dimostrandosi un fondamentale fattore che determina i processi migratori. Anche in questo caso le obiezioni principali vertono appunto sul ridimensionamento delle cause a puramente economiche e a pensare agli individui come soggetti passivi, lavoratori che si spostano in base alle condizioni strutturali del paese.

- Nuova Economia delle Migrazioni:

In questa teoria si tenta di sopperire agli errori della precedente proponendo la strutturazione degli scenari migratori attraverso una più complessa analisi delle scelte decisionali non più legate al singolo ma al nucleo familiare. Si sposta inoltre l'accento non più sulle differenziazioni e disparità di reddito come fattori di scelta ma bensì sulla minimizzazione dei rischi e l'aumento di opportunità di accrescimento della qualità di vita della famiglia stessa per esempio tramite la decisione di lasciar partire uno dei figli più grandi per capire se ci sia la possibilità e il vantaggio non solo economico ma sociale, di trasferire poi tutta la famiglia o viceversa farsi aiutare economicamente per provare ad elevare il proprio status nel paese di origine. Permangono alcune problematiche sulla precisione di questo modello sia nel concetto di famiglia con poteri decisionali interni uguali, sia non viene spiegato il filo conduttore che lega le caratteristiche strutturali alle scelte individuali.

La particolare metodologia descritta, appare in completa controtendenza rispetto alla precedente ma presenta gli stessi dubbi sulla scelta di non considerare il ruolo ormai predominante dei governi per favorire, innescare, ridurre, arrestare o prevenire tramite accordi tra singoli paesi o regioni i flussi migratori.

Oltre alla regolazione politica permane un altro limite che accomuna i due approcci, ossia la capacità di spiegare come le previsioni strutturali riescano poi a tramutarsi in scelte individuali e viceversa.

3. APPROCCIO DELLE RETI DI RELAZIONI INTERPERSONALI:

- Teorie dei network:

Vengono definite come complesse reti di legami che coinvolgono una molteplicità di figure differenti quali migranti, individui non ancora immigrati, caratterizzate dalla presenza sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, istituite tramite forti relazioni di tipo familiare, di amicizia, di vicinato o di comunanza. I network spiegano il fenomeno migratorio quindi non più attraverso la sola dimensione economica ma in base allo sviluppo di punti di appoggio e di riferimento nelle reti personali, tali da indurre l'individuo a scegliere una località o zona piuttosto che un'altra. Gli altri approcci hanno quindi in seguito integrato questa visione nei propri schemi: le scelte razionali individuali vengono incanalate in soggetti aggregati (gruppi sociali) come le famiglie e inoltre nelle teorie sistemiche vengono inclusi i network decisionali. L'accezione e definizione dei flussi quindi non è più frutto e mera conseguenza delle dimensioni economiche tra i vari paesi ma una questione prima di tutto sociale: esperienze di familiari o di amici, legami tra paesi d'origine e di destinazione, reti di sostegno chiuse tra compaesani, catene familiari diventano quindi fondamentali per la spiegazione dei flussi odierni.

- Transnazionalismo:

L'approccio del sistema di reti dei migranti è stato ulteriormente sviluppato, spostando l'attenzione e l'analisi sul versante dei flussi migratori, in particolare nei rapporti relazionali sviluppati tra i vari campi sociali, legati sia alla società d'origine che di insediamento. In questo contesto la figura del migrante risulta essere un attore sociale non più considerato passivo ma attivo, in grado di manipolare, i comportamenti e le relazioni in base al tessuto sociale in cui decidono di innestarsi, promuovendo, assumendo, generando cambiamenti figli dell'adattamento contemporaneo: le cosiddette identità culturali fluide. Il percorso teorizzato non è più quindi unidirezionale, dal paese d'origine alla società ricevente ma un continuo mutuo rapporto tra i due ambienti di vita. Le problematiche riscontrate sono riferibili alla difficoltà che queste teorie hanno nello spiegare le motivazioni di scelta iniziale delle destinazioni o lo spostamento verso altre mentre sono molto utili nel definire la loro continuazione, volume e direzione.

- Teoria delle istituzioni migratorie:

Riprende ed amplifica le caratteristiche delle reti sociali precedentemente visionate, introducendo delle reti cosiddette istituzionali, ovvero una sorta di strutture di mediazione atte a collegare il bisogno o il desiderio di migrare di un individuo e la concreta chance di poter emigrare e nel contempo integrarsi nella società ricevente. Le istituzioni migratorie in questo senso si collocano in un livello intermedio e possono essere sia di natura imprenditoriale che associazionismo di settore, sistemi di parentela complessi, intermediari, professionisti o agenzie governative. Altro fenomeno più diffuso e conosciuto è quello delle istituzioni solidaristiche e umanitarie le quali operano per accogliere, tutelare e sostenere nei percorsi di integrazione scolastica, sociale o lavorativa quei soggetti migranti solitamente più svantaggiati o più vulnerabili quali donne, bambini, soggetti vittime di violenza etc.

L'approccio delle reti e network sociali è interessante e particolarmente rappresentativo del contesto attuale, nella misura in cui gli attori sociali individuati e selezionati tendono ad avere caratteristiche molto attive non solo tra loro, la società ospitante e quella di partenza ma anche a vari livelli strutturali ed istituzionali, che concorrono anch'essi alla costruzione del macro quadro migratorio. In definitiva il tentativo di spiegazione del fenomeno appare quindi molto preciso per quanto riguarda la formazione delle strutture e nell'individuazione dei livelli e dei soggetti sociali, ma risulta anch'esso carente nella considerazione delle politiche di regolazione, limitazione e controllo dei flussi e troppo descrittivo come modello interpretativo, senza individuare perciò una fase esplicativa (Ambrosini, 2011bis).

Dall'analisi delle teorie sociologiche è emerso come negli ultimi 30 anni la mobilità contemporanea sia un fattore prettamente sociale e quindi anche il tentativo di definire le tipologie di migranti, mutate nel tempo, sono da considerarsi come costruzioni arbitrarie sociali e politiche. Il carattere politico infatti è stato rivalutato in maniera considerevole dalla fine degli anni 90 del secolo scorso, frutto sia dell'accrescimento dell'importanza del fenomeno sia perché si è reso sempre più influente il carattere regolatorio, selettivo dei flussi stessi: Massey, noto sociologo e studioso, in particolare dei network migratori, sostiene come la classificazione e definizione di questi soggetti dipenda fortemente dalle aspettative e dagli interessi della società di destinazione, rendendo quindi la regolamentazione normativa di fatto uno strumento molto incidente sulle classificazioni dei migranti, sulla selettività dei flussi stessi nonché sulle caratteristiche dimensionali quali densità, composizione e obiettivo.

Le classificazioni tipologiche che si sono susseguite quindi sono state innumerevoli ed hanno principalmente seguito una categorizzazione secondo due gruppi ovvero quelle riferite al fenomeno di emigrazione cioè forme relative all'esodo, al trasferimento e spostamento verso un altro luogo e quelle che si riferiscono al processo di immigrazione, in altri termini legate alle modalità e ai processi di integrazione nelle società di destinazione d'insediamento nel nuovo territorio. Nel primo caso, gli approcci utilizzati hanno preso in considerazione prevalentemente il contesto culturale, sociale e motivazionale all'origine, focalizzandosi sulla fluidità territoriale del fenomeno mentre nel secondo caso si sono concentrati di più sul contesto di arrivo nel paese di destinazione, sui processi di contatto con la società presente, sui meccanismi di assimilazione e adattamento al nuovo ambiente.

Ad oggi possiamo identificare quattro macro contenitori di tipologie così riassunte:

1. **MOBILITA' TERRITORIALE:** basata principalmente sui confini definiti in maniera politica ed istituzionale da parte degli stati stessi; l'attraversamento di questi comporta una differente denominazione:
 - Migrazioni interne: questa tipologia asserisce ogni qualvolta un individuo si sposta all'interno di una matrice di confini ben definita da regolamenti e leggi interne quali per esempio il passaggio da un distretto ad un altro o da una regione ad un'altra o da uno stato interno all'altro; può riguardare inoltre gli spostamenti da zone rurali-rurali, rurali-urbane, urbane-urbane. (cosiddette *step migration*). Qui il carattere su cui si pone l'accento è riferito ai motivi della migrazione interna.
 - Migrazioni internazionali: ovvero riferite a quegli individui che oltrepassano, nel loro percorso migratorio, i confini del proprio paese di appartenenza, inclusi gli spostamenti che coinvolgono più continenti. Si sposta lo sguardo sul carattere dell'immigrazione e le motivazioni che hanno spinto verso la scelta di una determinata società di arrivo.
 - Migrazioni transnazionali: riguardano le relazioni tra paesi d'origine e di destinazione e per quanto concerne gli individui si basano sulle relazioni tra migranti e non migranti o possibili. Qui i caratteri predominanti sono analizzati congiuntamente, sia il versante emigrazione che quello di immigrazione del flusso.

2. MIGRAZIONI REGOLARI: si riferiscono ad una classificazione in accordo con i regolamenti e le limitazioni di tipo politico ed istituzionale, nazionali e sovranazionali, nonché allo status quo degli individui, la durata delle permanenze e la motivazione:

- Migrazioni per lavoro: questa tipologia è quella più diffusa al senso comune ovvero immigrati prevalentemente uomini con bassa scolarizzazione, povertà diffusa e possibilità lavorative scarse o al limite della regolarità, molto spesso precari, limitati da forti restrizioni.
- Migrazioni stagionali o circolari: esperienza lavorativa differente dal precedente poiché in alcuni paesi ha una regolamentazione precisa che ne autorizza i possessori a godere di ingressi limitati, periodici con motivazioni specifiche. In Europa questa forma è preferita rispetto a quelle più stabili e viene anche detta circolare poiché prevede il ritorno alla forma iniziale.
- Migrazioni qualificate e imprenditoriali: particolare forma di immigrazione che prevede specifici step programmatori atti a richiamare figure qualificate nei paesi più avanzati quali Stati Uniti d'America, Australia, Canada, detta anche internazionalizzazione delle professioni o imprenditorialità etnica.
- Migrazioni da ricongiungimento familiare: molto popolari in seguito alla chiusura e restrizione per lavoro; quota ad oggi molto rilevante di immigrati che non cercano lavoro ma si ricongiungono ad un familiare o più già presenti nel paese di destinazione.
- Migrazioni di ritorno: situazione complessa di coloro i quali dopo un lungo periodo decidono di ritornare nel proprio paese d'origine. Questo particolare fenomeno è promosso attivamente sia dal paese ospitante che da quello d'origine poiché generalmente portano con se non solo capitale umano ma anche risorse economiche da reinvestire. Spesso si tratta di un processo di nuova immigrazione per le difficoltà di un nuovo inserimento.

3. MIGRAZIONI IRREGOLARI: opposte alle precedenti, si riferiscono a situazioni in cui i soggetti migranti violano i regolamenti o le leggi degli stati ospitanti:

- Condizioni irregolari: solitamente questa si presenta quando l'immigrato, pur avendo goduto del permesso regolare per un periodo limitato, alla scadenza di questo, decide di rimanere nel paese ospitante, non rinnovando il titolo.

- Clandestino: ovvero particolare denominazione italiana per definire un soggetto che entra nel paese in maniera non in linea con i regolamenti e le leggi, senza documenti. Negli altri paesi europei questi vengono comunemente definiti come “migranti illegali” o “migranti senza documenti”.

4. **MIGRAZIONI FORZATE E INVOLONTARIE**: componente migratoria in crescente aumento anche se molto irregolare come flusso, influenzato e circoscritto dalle numerose guerre e situazioni politiche instabili o geograficamente avverse. Si tratta di individui che fondamentalmente sono stati costretti involontariamente, per ragioni differenti, a lasciare il proprio paese d'origine:
- Rifugiati: individuo che non può o non vuole ritornare al proprio paese a causa di fondate paure o timori riguardanti la propria incolumità, minacciata da persecuzioni di natura razziale, religiosa, di appartenenza ad una nazione, colore politico o gruppo sociale.
 - Richiedenti asilo: persona che intraprende uno spostamento verso altri paesi in cerca di protezione ma che non riescono a dimostrare l'effettiva persecuzione. Questa tipologia è sempre più diffusa, tale da far includere tra le migrazioni forzate con richiesta d'asilo anche tutti gli individui obbligati a spostarsi per cause climatiche o naturali.
 - Vittima del traffico illecito: solitamente di genere femminile, entrata spesso illegalmente contro il suo volere o tratta in inganno con promesse non mantenute, forzata a lavorare come schiava da chi l'ha portata nel paese procurando un reddito alla rete che gestisce il traffico di persone a scopo lucrativo.

CONFLICTS IN 2016
(NATIONAL AND INTERNATIONAL LEVEL)

1.1.5. Global War Index

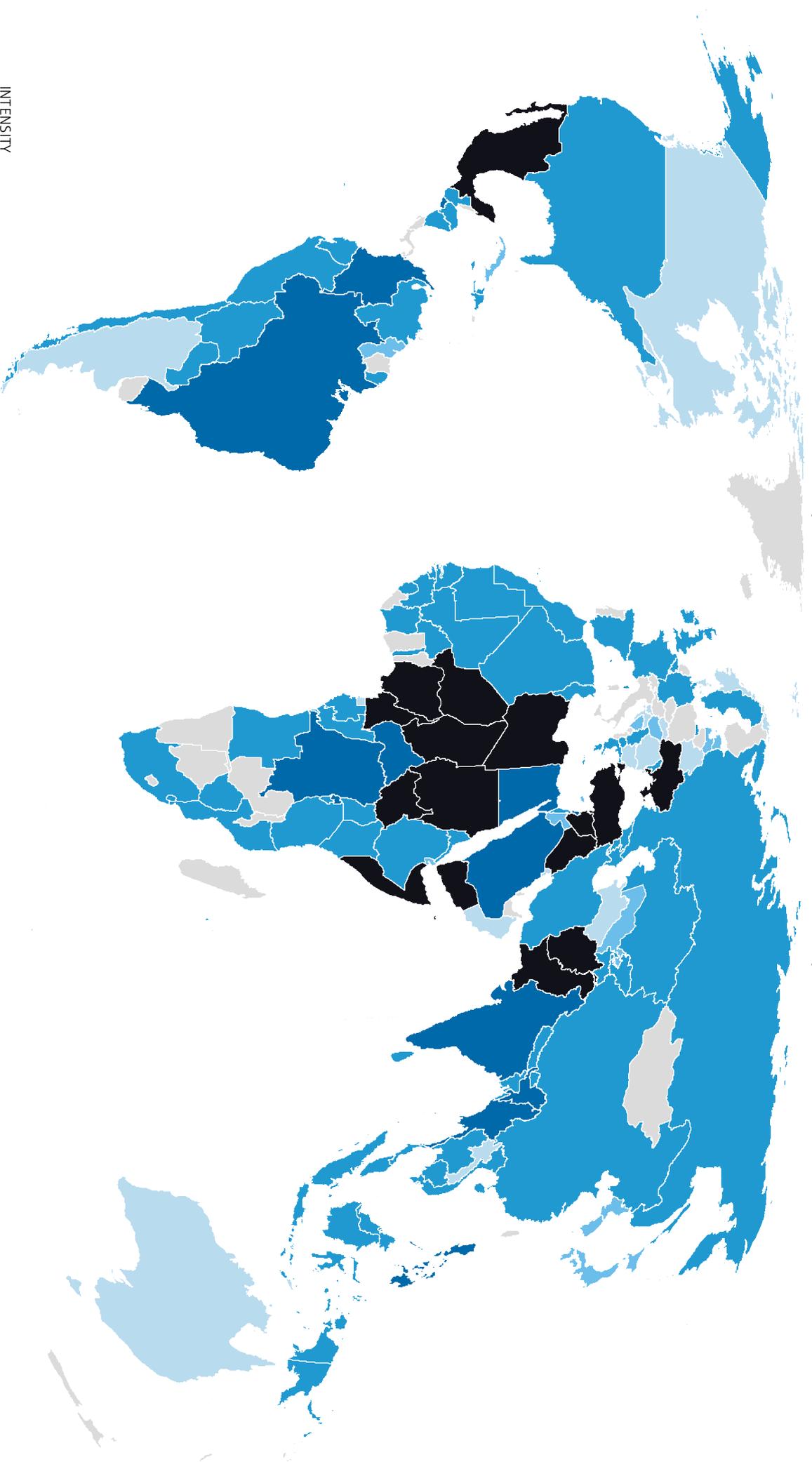
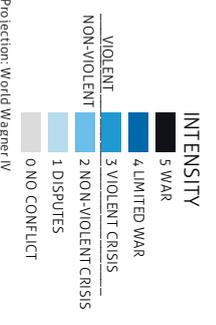


Figura 6 Indice Mondiale dei Conflitti nel 2016
Tratta da: Heideberg Institute for International Conflict Research, *CONFLICT BAROMETER 2016*, 2017

Le questioni conflittuali a livello mondiale, data la situazione odierna, concorrono in maniera preponderante come uno degli indicatori principali delle cause di limitazione della mobilità individuale in senso lato come scelta individuale precisa e al contrario stimolano la fuga sia a livello internazionale sia internamente alle regioni, nelle aree limitrofe.

La mappa qui riportata riassume lo studio effettuato dall'Heidelberg Institute for International Conflict Research (2017) basato su tutti gli sviluppi conflittuali a livello globale, determinando una serie di indicatori quali il livello del conflitto se armato o meno, gli attori coinvolti, i decessi causati, il numero di persone sfollate e di quelle ricollocate internamente e grado di distruzione sociale a tutto ciò che concerne la popolazione civile. Questi poi concorrono alla costruzione del grado generale assegnato all'intensità e alla tipologia del conflitto declinati in: conflitto inesistente, contenzioso/controversia e crisi non violenta, accomunate dal carattere non violento poi crescendo di intensità si hanno crisi violente, guerre limitate territorialmente e guerre a livello nazionale o internazionale.

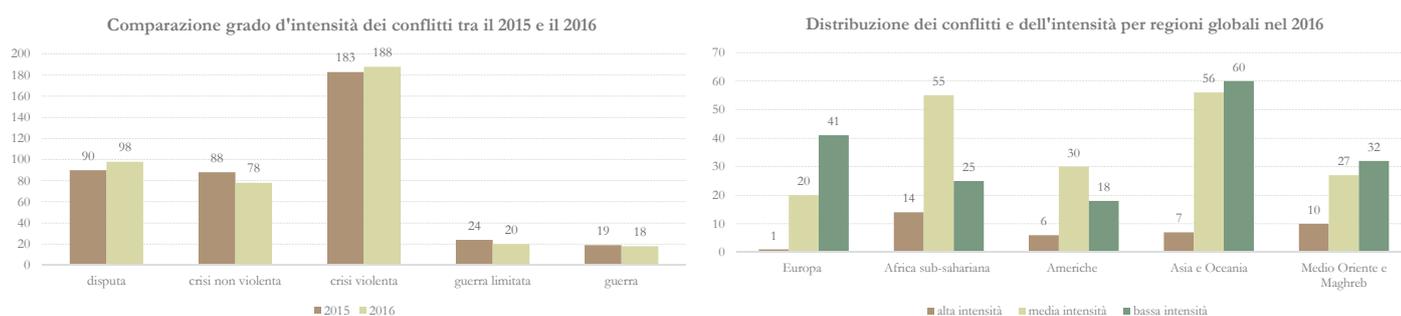


Figura 7 Comparazione dell'intensità dei conflitti globali 2015-2016 e Distribuzione dei conflitti globali secondo regione ed intensità nel 2016
 Tratta da: Heidelberg Institute for International Conflict Research, *CONFLICT BAROMETER 2016, 2017*, pag. 5, Rielaborazione personale

Dal primo grafico di comparazione dei conflitti tra il 2015 e il 2016 si nota come in generale non ci siano grossi cambiamenti nella dimensione della classificazione dei conflitti: sono aumentati di poco i contenziosi interni a discapito delle crisi non violente, aumentate lievemente invece le violente crisi, le quali rimangono saldamente prime a livello di diffusione numerica infine diminuite le guerre sia limitate ad alcune aree sia quelle nazionali ed internazionali. Osservando il grafico sulla diffusione territoriale delle classificazioni dei conflitti si evince come per quanto riguarda gli scontri di natura violenta siano maggiormente concentrati tra l'Africa sub-sahariana, il Medio Oriente e il Maghreb seguiti poi dall'America Latina, Asia e Oceania, mentre per quanto riguarda gli scontri di intensità media, i più diffusi come tipologia, tendono a individuarsi geograficamente nell'Africa Sub-sahariana, in Asia e Oceania prevalentemente, seguite poi dalle Americhe, Medio Oriente e Maghreb ed infine Europa. Riguardo le controversie interne di minor entità l'Asia e l'Oceania sono i territori più prolifici, seguite da Europa, Medio Oriente e Maghreb, Africa Sub-sahariana e le Americhe. Il dato allarmante, che interessa principalmente il proces-

so migratorio, in particolare le migrazioni forzate, è il forte legame che esso sostiene con il livello di intensità dei conflitti: la situazione instabile nel Medio Oriente e nel cuore dell'Africa attualmente alimentano per gran parte, il 75%, dei flussi migratori forzati.

L'ultimo decennio infatti si è caratterizzato in maniera negativa per l'exploit di situazioni di guerra dovute principalmente a situazioni politiche critiche, governi repressivi, formazioni di frange terroristiche estremiste che hanno contribuito a creare e a diffondere un clima di paura, odio e a risollevarne sentimenti iper-nazionalisti emblematici degli anni che furono. La caratteristica predominante in quest'ultimo periodo è chiaramente la matrice internazionale dei conflitti: inizialmente rimane all'interno della nazione poi vengono coinvolti spesso attori internazionali aggravando di fatto la complessità degli scontri, poiché intervengono poi interessi di diversa natura in gioco.

Diamo ora uno sguardo ai più importanti conflitti odierni che hanno generato e generano tuttora una forte spinta al processo di migrazione forzata, alimentando un effetto domino che si è diffuso sia a livello geografico, con la moltiplicazione delle rotte verso aree meno problematiche, sia a livello politico, facendo risaltare la complessità e l'inadeguatezza di molte istituzioni autorevoli nell'affacciarsi in maniera decisa all'iniziale emergenza e alla successiva stabilizzazione, sia a livello sociale con conseguenti ripercussioni sulle popolazioni in transito e sulle società riceventi, alimentando incertezza che sfocia ormai sempre più in declinazioni comportamentali xenofobe:

- Conflitto siriano e iracheno: è sfociato nel 2011 come iniziali scontri tra la popolazione e il governo, poi evoluta in una guerra civile a causa delle forti repressioni e l'istituzione dell'Esercito siriano libero. Il conflitto quindi è poi degenerato nel 2013 con lo schieramento delle forze internazionali a favore di ciascuna delle parti coinvolte. La situazione poi si rende ancor più critica e confusa con il coinvolgimento dell'ISIS che, nel 2014, proclama la nascita del Califfato comprendente territori siriani ed iracheni. Il conflitto genera quindi una suddivisione dei territori: la parte est in mano ai ribelli e la parte ovest al regime. Ad oggi la situazione dal punto di vista umanitario è gravissima e continuano gli attentati terroristici e le vittime del conflitto ormai arrivano oltre le 300 mila, secondo l'UNHCR sono oltre 6 milioni gli sfollati interni e quasi 5 milioni i migranti forzati verso Turchia, Libano, Giordania, Egitto e Iraq.
- Conflitto afghano: questo è iniziato nel 2001 a livello internazionale dagli Stati Uniti d'America principalmente con l'obiettivo dichiarato di distruggere la matrice terroristica presentando il regime talebano. Da allora le escalation belliche si sono susseguite in maniera continuativa in differenti modalità: guerra civile, attacchi terroristici senza risparmiare la popolazione. Ad oggi i territori

controllati dai talebani sono quasi il 60% complice il ritiro graduale delle truppe anglo-americane e i finanziamenti derivanti dal traffico di oppiacei ormai divenuto il primo mercato nel mondo. Il 2016 si è caratterizzato come anno del record negativo di 1.601 morti civili e 3.565 feriti (un aumento del 4 per cento rispetto all'anno precedente). Ad inizio anno 157.987 afghani hanno dovuto forzatamente lasciare le loro case e il numero di sfollati interni è cresciuto fino a 1,2 milioni.

- Conflitto turco: nel 2015 è ripreso lo scontro interrotto nel 2012 con le trattative per la negoziazione del processo di pace tra il governo con a capo Erdogan e il leader del Pkk (Partito dei Lavoratori Kurdi), arrestato nel 2009, causando problematiche a 220 mila civili e si stimano inoltre 90 mila sfollati costretti ad abbandonare le proprie abitazioni. Inoltre hanno aperto un altro fronte sul territorio siriano impossessandosi di alcuni territori appartenenti all'ISIS e nel contempo attaccare le milizie curde dell'YPG, alleati degli Stati Uniti nella guerra contro lo Stato Islamico poiché la paura più grande per Erdogan è la formazione di uno stato Kurdo indipendente.

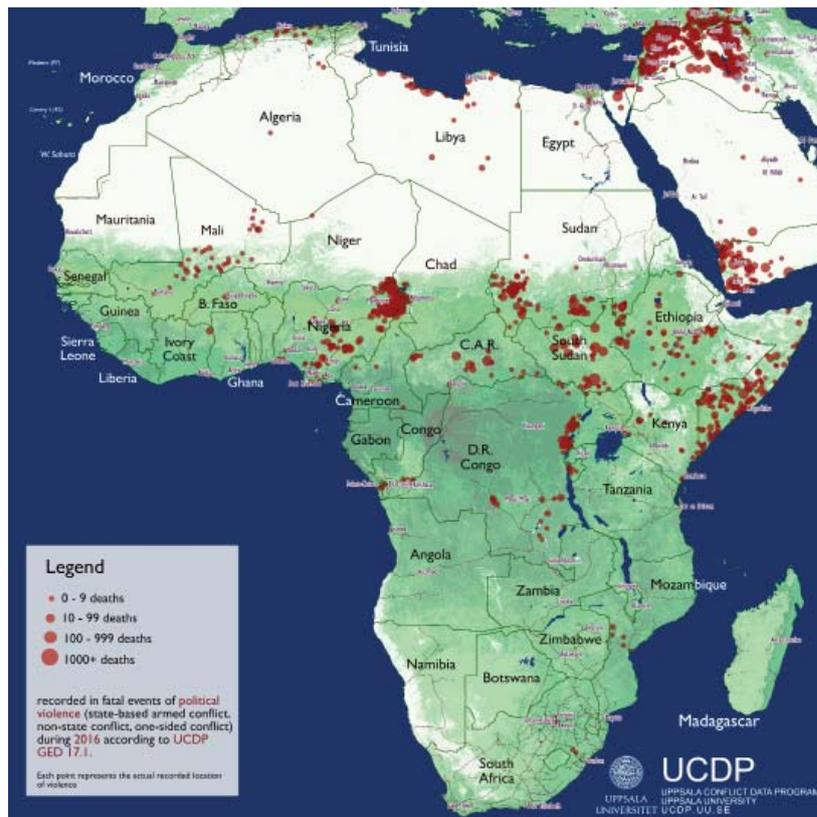


Figura 8 Conflitti in Africa nel 2016

Tratta da: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Maps for 2016

- Conflitti africani: la mappa qui sopra è un particolare dettaglio sulla situazione di guerra e sulle vittime derivanti dai conflitti politici violenti. Le questioni attualmente più critiche riguardano principalmente:
 - il Mali, data la forte presenza di attacchi terroristici da parte di una minoranza di Tuareg che chiedono l'indipendenza, da parte dell'ISIS e dovuti anche in parte dalla presenza

internazionale francese dal 2013. I ricollocati interni nelle regioni a sud sono 20.588 e 22.513 sfollati in quelle nord;

- l'Egitto, in quanto dopo il tentativo del 2013 di un colpo di stato militare si è susseguita una violenta repressione coincisa poi con i violenti scontri di guerra allo Stato Islamico. Accoglie inoltre molti profughi iracheni e siriani, nonostante la situazione di instabilità politica;

- la Nigeria, in guerra non solo con Boko Haram capo dei miliziani jihadisti ma anche in guerra civile tra fazioni interne, causate dalla corruzione dilagante e da rancori etnici mai debellati, producendo 2 milioni e mezzo di sfollati interni;

- l'Eritrea, complice un clima fortemente repressivo e dittatoriale, ogni anno circa 300 mila persone scelgono di migrare dal paese, 2/3 si suddividono nella vicina Etiopia e Sudan;

- la Repubblica Centrafricana, teatro di guerra civile dal 2014, continua ad essere critica. Gli sfollati ammontano a 200 mila e la situazione continua a peggiorare con continue rapresaglie etniche;

- il Sud Sudan, come già precisato nei paragrafi precedenti, vive una delle situazioni di guerra ad oggi più devastanti, lotte interne etniche, culturali per la difesa e conquista di territori;

- la Libia, paese dal 2011 in perenne bilico, sorretto al momento da un Consiglio Nazionale per la Transizione, che deve in continuo fronteggiare nuovi scontri bellici interni che la stanno mettendo in ginocchio. Simbolo del dramma libico sono i campi in cui la Commissione Africana stima siano presenti tra i 400 mila e 700 mila migranti, prevalentemente dall'Africa Occidentale.

Questo elenco è solo una parte, seppur molto rilevante, dei conflitti più pericolosi internazionali che generano particolari spinte e alimentano i flussi migratori forzati verso paesi e regioni territoriali più pacifiche. Il continuo e repentino mutamento di queste situazioni favorisce e incita incertezza, distruzione non solo fisica dei territori ma anche morale, culturale, impedendo la costruzione di un futuro per le popolazioni soggette a questi drammi.

1.1.6. Flussi e Rotte predominanti

Dal paragrafo precedente si è quindi confermato il carattere forte di spinta delle pressioni migratorie dato dalle innumerevoli, complesse e instabili situazioni di guerre in molti territori. Complice il sistema dei media e la circolazione di informazioni, ad oggi si tende a considerare, specie nel nord del mondo, come principali rotte quelle Sud-Nord del globo, pensiero dettato dai considerevoli squilibri economici tra le diverse regioni geografiche nonché dalle situazioni di instabilità politica, sociale ed economica, dimenticandoci dello sviluppo delle rotte internazionali Sud-Sud.

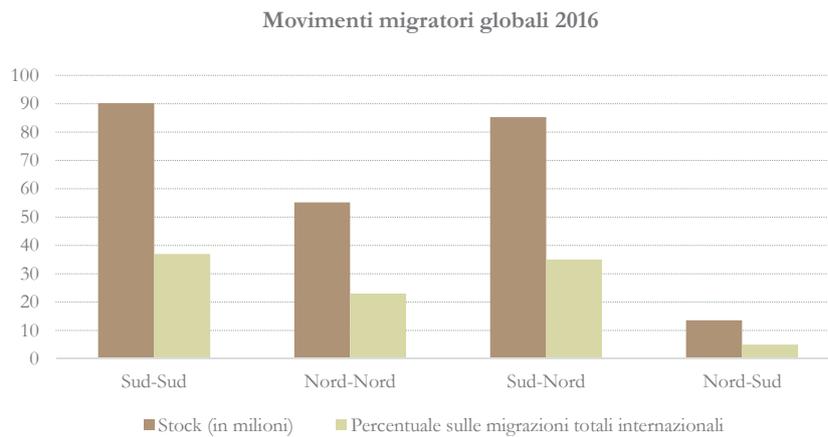


Figura 9 Movimenti migratori globali

Tratta da: UN Department of Economic and Social Affairs, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision, Rielaborazione personale

I dati del Dipartimento delle Nazioni Unite per gli Affari Economici e Sociali sembrano essere sufficientemente eloquenti a riguardo: nel 2015 infatti la percentuale di flussi migratori Sud-Sud ha superato di due punti quella Sud-Nord confermando il trend di crescita infatti nel 2013 lo stock di migranti internazionali che facevano questa tratta si aggirava attorno agli 82 milioni.

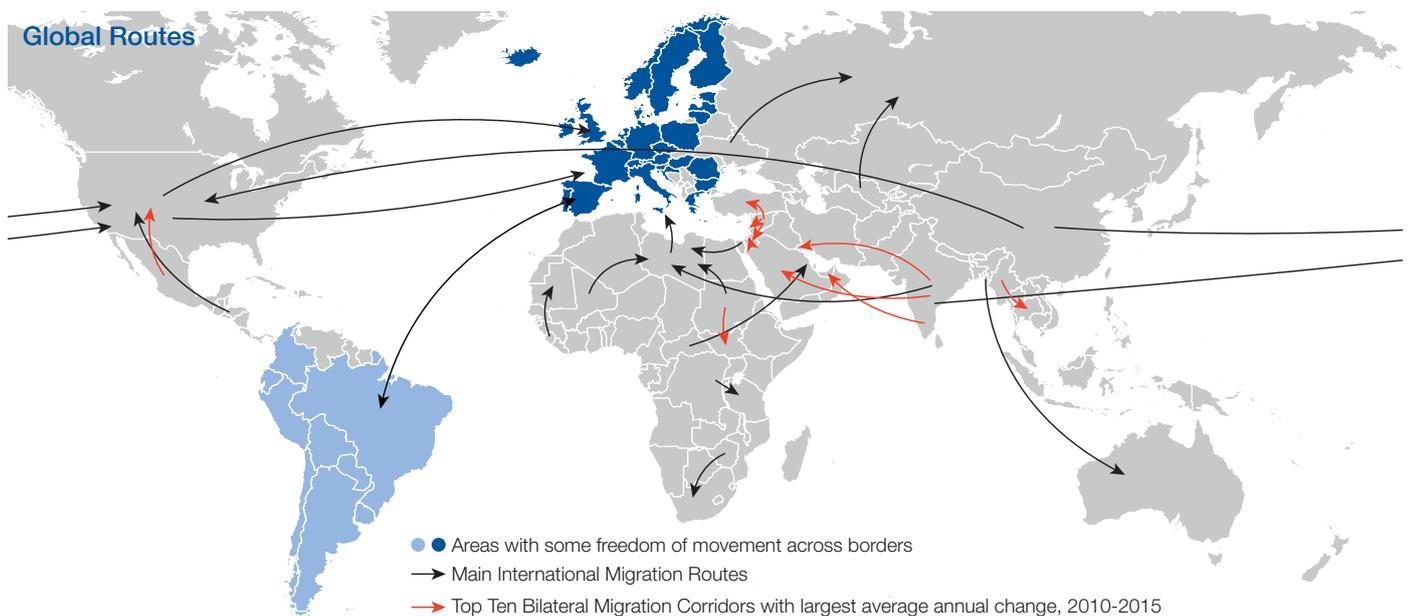


Figura 10 Tratte migratorie globali più significative

Tratta da: World Economic Forum, Migration and Its Impact on Cities, pag. 23, Ottobre 2017

La mappa realizzata dal World Economic Forum (2015) mette in evidenza le principali rotte migratorie globali, caratterizzando e diversificando le regioni al cui interno è possibile muoversi liberamente al proprio interno, oltrepassando confini e barriere tra stati o aree interne, quali gran parte dell'America Latina e dell'Europa. Questa inoltre dimostra alcune interessanti particolarità:

- Migrazioni Interne: come già discusso in precedenza, anche qui si rilevano le rotte interne sia al continente asiatico ma soprattutto in quello africano in cui emergono la pluralità e complessità dei fenomeni interni; infatti le migrazioni intra-africane coinvolgono stati di storico prestigio quali Costa d'Avorio, nazione trainante la parte più occidentale, la Nigeria data la forte manodopera richiesta e le numerose piattaforme petrolifere accoglie dalla Guinea e Capo Verde e Sud Africa quale seconda potenza economica del paese che attrae principalmente immigrati dallo Zimbabwe, Swaziland, Botswana;
- Corridoi bilaterali: ovvero quelle particolari situazioni migratorie che rilevano gli aumenti maggiori e come si denota abbastanza chiaramente dalla mappa, fanno parte di quei territori soggetti a forti instabilità politiche come il Messico e gli Stati Uniti, storicamente meta di destinazione dei messicani in cerca di un futuro migliore, il Medio Oriente, in particolare Siria, Iraq; Turchia; Libano, Egitto e anche l'India nell'ultimo decennio ha vissuto forti fenomeni migratori sia esterni, verso gli Emirati Arabi, l'Arabia Saudita e l'Iraq sia soprattutto interni, dai territori dalle zone rurali del paese verso le regioni più ricche.

Particolare riserbo risulta doveroso nei confronti del quadro europeo: secondo i dati del Missing Migrant Project promosso dallo IOM, le varie rotte che portano in Europa ovvero Mediterraneo Occidentale, Mediterraneo Centrale, Mediterraneo Orientale e Africa Orientale, risultano essere quelle che registrano il più alto numero di decessi a livello mondiale. Secondo i dati dell'UNHCR nel 2014 gli arrivi sono stati 216,054 a fronte di 3,538 decessi, numeri decisamente aumentati nel 2015 complice il conflitto siriano, quando si è fatto registrare il massimo di arrivi, 1,015,078 e 3,771 morti; dal 2016 la situazione sembrava essersi ridimensionata, rimanendo sempre su numeri mai registrati in precedenza ovvero se da un lato gli arrivi si sono ridotti a 362,753 di contro si è registrato un incremento di circa 2/3 rispetto ai decessi dell'anno precedente ossia 5,096. Il 2017 si è caratterizzato il linea con la diminuzione dell'anno precedente, con 171,332 arrivi e 3,081 decessi. Le più comuni nazionalità rilevate nell'ultimo anno sono state: Nigeria 11% ovvero 18183 persone, Siria 10.7% circa 17584, a seguire poi Costa d'Avorio, Guinea, Marocco, Bangladesh, Gambia, Iraq, Mali ed Eritrea.

Le cosiddette “porte” europee sono nell’ordine:

- Italia: prima meta di arrivo; nell’ultimo anno sono sbarcate in Italia 119.247 persone, dato in netta diminuzione rispetto al 2016 di circa il 34%, quando i migranti furono 181.436;
- Grecia: è la seconda meta d’arrivo, complice la vicinanza con la Turchia nonché snodo est europeo; nel 2017 29.718 migranti, numeri totalmente ridimensionati rispetto al 2016, il quale contava 173 mila individui. Più della metà dei migranti sbarcati sono siriani, iracheni e afgani;
- Spagna: qui il trend si inverte, rilevando infatti nell’ultimo anno un deciso aumento, dalle 8 mila persone del 2016 alle 22 mila del 2017, provenienti principalmente dal vicino Marocco, Algeria, Costa d’Avorio, Guinea e Gambia ovvero la rotta dell’Africa occidentale.

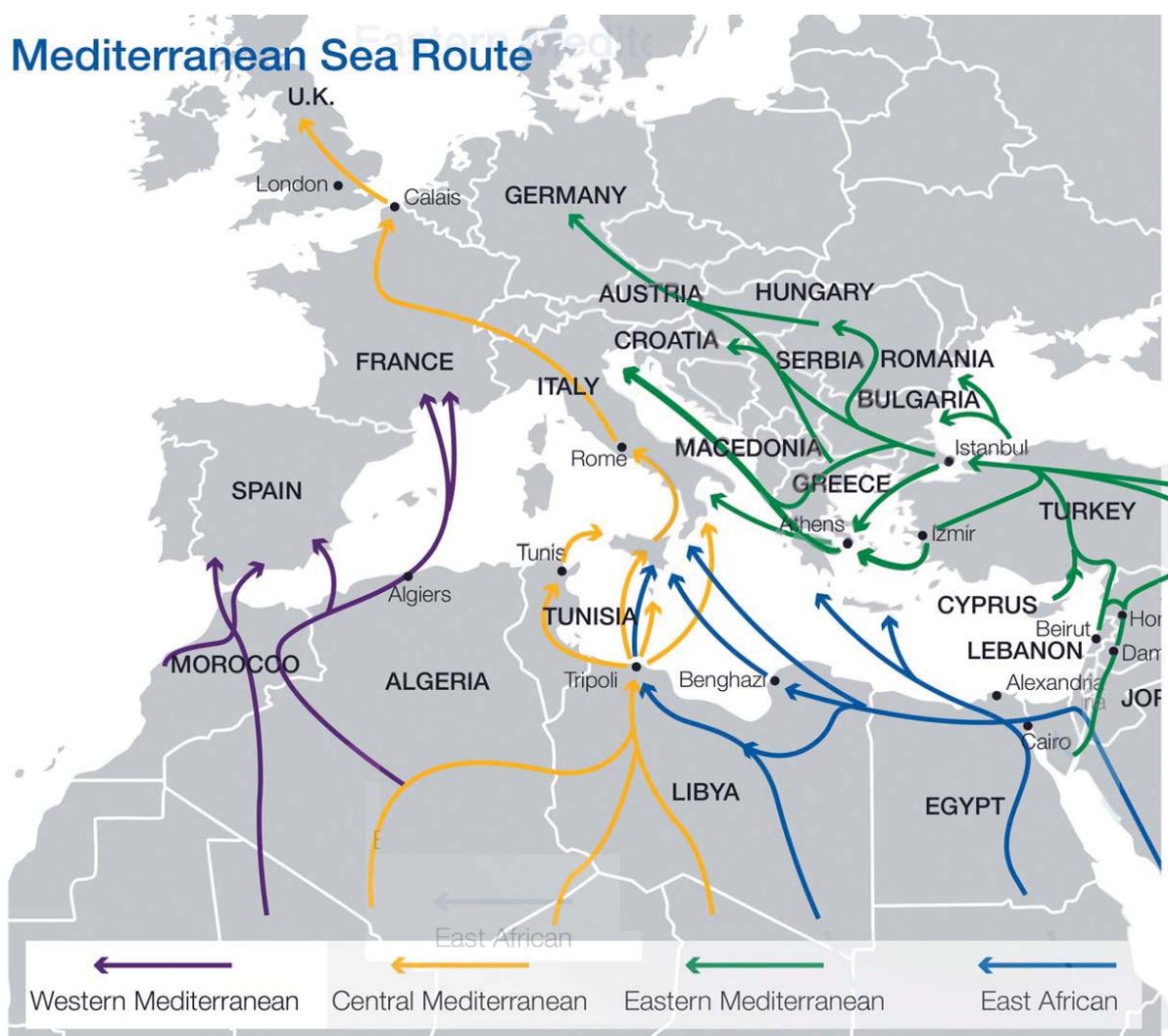


Figura 11 Principali rotte del Mar Mediterraneo

Tratta da: World Economic Forum, *Migration and Its Impact on Cities*, pag. 23, Ottobre 2017

La mappa del documento “*Migration and Its Impact on Cities*” identifica e classifica in maniera precisa le varie rotte che si possono intraprendere per attraversare il Mediterraneo e raggiungere l’Europa:

- *Africa Occidentale*: questo particolare flusso storicamente ha avuto, data la vicinanza territoriale, come destinazione principale la Spagna, passando per le Canarie ma soprattutto dal Marocco; nel 2006 la Spagna ha formulato accordi bilaterali con Mauritania e Senegal per bloccare gli arrivi via mare, con il solo effetto di spostamento dei flussi in Libia e Turchia; ad oggi il trend continua però a salire, proveniente principalmente dal Marocco, Costa d’Avorio, Guinea e Algeria. Indicativamente il viaggio va dai 3900 km agli 8000 km via terra e 300 m via mare, costando mediamente per migrante quasi 8000 dollari che spesso paga la famiglia, per chi può, altrimenti si è costretti a lavorare in condizioni di schiavitù disumana o si viene abbandonati al proprio destino;
- *Africa Centrale*: questa porta principalmente in Libia e da lì in Italia; è la rotta principale poiché anche da stati dell’Africa Occidentale tendono a passare per il Mali, proseguendo nel Burkina Faso e Niger per poi prediligere zone costiere attorno a Tripoli, in Libia, ove anche in virtù dei trattati conseguiti con il governo italiano che hanno in parte fermato il flusso continuo, tendono ad essere ancora le più utilizzate poiché sia la situazione geopolitica instabile che il clima da guerra civile favoriscono l’azione indisturbata da parte dei trafficanti; l’attraversamento via terra può arrivare a prevedere fino a 8500 km e 300 m in mare, costando 10000 dollari;
- *Africa Orientale*: queste in particolare si riferiscono alle tratte che partono dal corno d’Africa, in cui le situazioni di scarsa sicurezza e restrizioni dei regimi forti come l’Eritrea, muovendosi dapprima verso il Sudan, poi verso l’Egitto ed infine Libia o direttamente via mare in Grecia; nel 2017 questa è stata interessata da alcuni accordi internazionali volti al miglioramento delle condizioni dei migranti in transito, al contrasto delle forme di terrorismo e allo sviluppo di un’economia legale per gli spostamenti internazionali; altro flusso si riversa nello Yemen dove, a causa della formazione di una barriera da parte dell’Arabia Saudita rimangono poi lì. Il percorso varia tra i 5000 km e i 7000 km via terra e tra 200 m e 500 m via mare, con un costo indicativo a migrante di 6000 dollari circa;
- *Mediterraneo Orientale*: tratta fino al 2015 molto importante, poi hanno chiuso la tratta balcanica in seguito all’accordo tra EU e la Turchia; dal corno d’Africa transitavano il Sudan per arrivare in Egitto; da qui poi i trafficanti hanno aperto una nuova rotta che passava dalla Turchia e poi Grecia, verso i paesi dell’Europa centrale; questa prevedeva circa 4500 km via terra e 500 m via mare per un costo per migrante di 5500 dollari circa.

1.1.7. Restrizioni territoriali: muri e barriere in Europa

Negli ultimi anni il fenomeno migratorio è divenuto principalmente un problema politico, ovvero è un terreno su cui si indirizzano le opinioni pubbliche verso uno schieramento piuttosto che un altro ma non solo, infatti lo scontro di ideologie legate alle presunte identità dei popoli e delle razze, alle visioni nazionaliste con cui oggi dobbiamo fare i conti necessariamente, derivano da una più ampia strategia generale, specie dei paesi più sviluppati, chiaramente dimostratasi incapace di gestire il fenomeno sia tra i livelli internazionali e locali, sia poiché sempre più distaccata dalle realtà territoriali.

L'illusione di poter far fronte alle questioni transnazionali rifugiandosi nella comunità nazionale e nella protezione data da muri e barriere fisiche è pressoché sterile oltre che antiquata, in controtendenza rispetto ai modelli di società e di sviluppo attuali.

Il paradosso mondiale offerto dalla globalizzazione in quanto spinta del più ampio pensiero comune di libera condivisione di merci, beni e servizi si è scontrato con la progressiva perdita di contatto con il livello locale, inasprendo dunque in maniera sempre maggiore i rapporti e creando una frattura tra l'obiettivo della mobilità globale e il reale effetto di chiusura verso l'interno che molti paesi stanno man mano indicando con le proprie politiche interne. Il caso più emblematico lo si percepisce nel quadro europeo attuale, con l'innalzamento progressivo prima di muri culturali e in seguito muri fisici, vere e proprie barriere, segni tangibili di respingimento e chiusura interni, in completo disaccordo con i principi promossi dall'Europa stessa:

- Francia-Gran Bretagna, Muro di Calais: progetto finanziato dal governo di Londra che prevede la costruzione di un muro lungo 1 km affiancato al porto di Calais che implementa quello esistente, dove si accampano i migranti ovvero nel campo detto "Jungle", aspettando di imbarcarsi verso le coste britanniche; alto 4 metri fungerà da barriera anti-migranti di modo da non riuscire ad assaltare i traghetti per Dover;
- Ungheria-Serbia/Croazia: ingente manovra del governo ungherese per bloccare i migranti provenienti dai Balcani, tramite 200 km di filo d'acciaio spinato a rinforzare un muro alto quattro metri, al confine tra Serbia, Ungheria e Croazia; è stata annunciata inoltre una nuova barriera con la Romania;
- Slovenia-Croazia: dal 2015 è stata istituita una nuova recinzione composta da filo spinato lungo tutto il confine, appena tolta quella che separava l'Ungheria dalla Slovenia;
- Austria-Italia, Brennero: tentativo poi ritratto da parte delle autorità austriache di erigere una barriera sul Brennero per bloccare il valico dei migranti, poi ritrattato optando per lo schieramento di

2200 militari come presidio di difesa a guardia del territorio;

- Macedonia-Grecia, Idomeni: dal 2015 è in atto la costruzione di una nuova barriera in territorio ellenico, precisamente ad Idomeni, campo profughi molto grande, lunga 1,5 km rinforzata con del filo spinato;
- Bulgaria-Turchia: nel 2013 la Bulgaria ha ordinato la costruzione di una nuova recinzione lungo i 160 km di confine con la Turchia; era già stata fatta in passato una recinzione proprio lungo il confine turco per non far passare i cittadini dell'ex URSS verso ovest;
- Grecia-Turchia: barriera creata dal 2012, lunga 12 km tra le vicine aree di Nea Vysse, greca e quella turca di Edirne per limitare il transito di migranti verso l'Europa;
- Spagna-Marocco, Ceuta e Melilla: la barriera è stata pensata nel 1990 con i fondi europei, per proteggere le due enclave spagnole dall'immigrazione; questa consiste in due file di barriere alte 3 m con sensori acustici e visivi, lunga 8 km a Ceuta e 12 km a Melilla;
- Muri di delimitazione: altre tipologie vengono identificate in Europa e sono per esempio il muro che divide dal 1947 a metà la capitale dell'isola di Cipro, Nicosia, tra la parte greca e quella turca lunga quasi 200 km o il caso di Belfast e di centinaia di muri detti "peace lines" istituiti nel 1969 per mettere fine agli innumerevoli scontri tra unionisti protestanti e repubblicani cattolici.

Queste particolari situazioni descritte si riferiscono solamente al quadro europeo ma nel mondo le barriere fisiche di chiusura verso paesi limitrofi sono molteplici, caratterizzati però da una costante comune quale il bisogno di differenziazione non solo sociale, identitaria ma anche politico-amministrativa, come a sottolineare la diversità e rendere le problematiche più evidenti ma soprattutto senza far intravedere una visione futuro di un possibile confronto che migliori le situazioni. Esempi più rilevanti sono le condizioni tra Stati Uniti e Messico, rese ancor più critiche dall'odierna amministrazione americana, Israele-Palestina, una delle diatribe più controverse e complesse del secolo scorso, Iran-Pakistan e Pakistan-Afghanistan, conflitti che risalgono all'epoca coloniale sia religiosi che etnici, Kuwait-Iraq per motivi etnici nonché territoriali.

1.2 Relazioni tra il fenomeno migratorio e la diversificazione del grado di urbanizzazione

La differenziazione urbana e gli spostamenti da aree rurali ad aree urbane è fortemente legata al fenomeno delle migrazioni sia internazionali che interne ai paesi, infatti le dinamiche che spingono negli ultimi anni a concentrare lo sviluppo e la crescita a livello metropolitano, si riflettono anche sulle scelte migratorie e viceversa queste influenzano sia la forma e la tipologia degli insediamenti, sia le politiche di inclusione ma anche quelle demografiche ed economiche, diventando oggi una delle sfide più importanti a livello globale. La governance urbana delle città infatti sembra non riuscire a soddisfare in pieno la domanda degli spostamenti internazionali, complice sia la rapida quanto massiccia portata e complessità, sia la scarsa connessione tra le policy internazionali gestite dagli attori tradizionali e quelle a livello urbano: solo in tempi recenti si sta assistendo ad un cambiamento dei network decisionali, includendo attori radicati nel territorio sia locali che regionali, nel campo delle migrazioni e dello sviluppo sostenibile ed inclusivo.

La situazione globale attuale ci dimostra come questo fenomeno segue il trend secondo cui più della metà della popolazione mondiale viva in zone urbane, precisamente il 54% e si stima che questo fenomeno raggiunga il 66% entro il 2050 ovvero 6,4 miliardi di persone e circa il 90% si concentri nelle regioni cosiddette in via di sviluppo quali Asia ed Africa; quasi il 37% delle migrazioni internazionali infatti, secondo i dati delle Nazioni Unite, avviene tra paesi in via di sviluppo e in questi, preferiscano stabilirsi in aree urbane. Lo stesso vale per circa il 60% dei 14,4 milioni di rifugiati nel mondo e l'80% dei 38 milioni di sfollati internazionali vivono in aree urbane principalmente nei paesi emergenti. Questa particolare tendenza può essere dovuta principalmente ad alcune caratteristiche che le aree urbane offrono ovvero: a differenza dei campi per rifugiati, l'anonimato e il supporto dei network precostituiti da migranti già integrati nella società ospitante è una forma molto forte ed attrattiva, d'appoggio immediato per l'inserimento in un contesto nuovo nonché modelli di assistenza di base facilmente accessibili. Di contro, il dover competere fin da subito con la popolazione autoctona residente per limitati servizi, lavori precari poco retribuiti o non in regola, li rendono attori vulnerabili più inclini allo sfruttamento, alla violenza o alle discriminazioni.

Lo sviluppo continuo e articolato delle dinamiche di insediamento dei migranti unite alle trasformazioni della geografia sociale delle città stesse, offre un nuovo scenario di collegamento ai cambiamenti della struttura urbana i cui modelli di base tradizionali non sembrano più rispondere concretamente ai bisogni attuali, ribaltando quindi le relazioni tra centro e periferia, dando vita ad un paesaggio urbano molto frammentato e connesso, caratterizzato da molteplicità di network sociali dovuti alla diversità, mixture funzionale e forme urbane ibride.

Distribuzione dei migranti in base al grado di urbanizzazione e Status migratorio

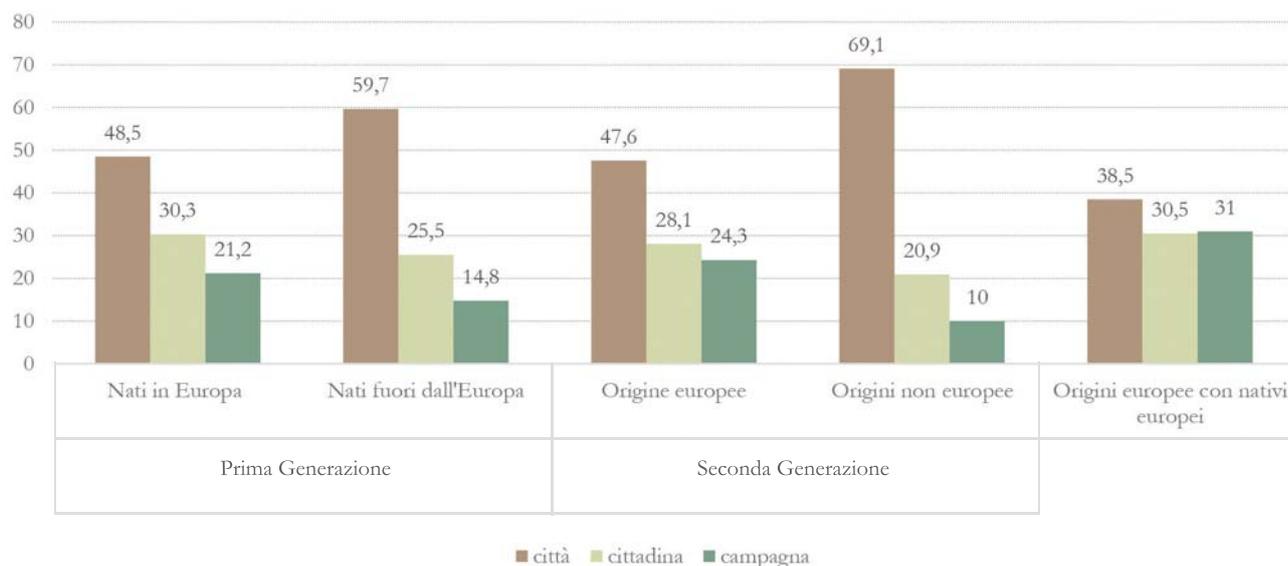


Figura 12 Distribuzione dei migranti in base al grado di urbanizzazione e Status migratorio
 Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018, Rielaborazione personale

Il caso Europeo sopra riportato, ci dimostra chiaramente come il trend della popolazione immigrata risulta insediarsi prevalentemente nelle città, specie i non residenti in Europa e anche le seconde generazioni poiché in questa pensano di trovare un modello funzionale consolidato in cui sia presente un mercato lavorativo ampio, accessibilità e grande differenziazione delle infrastrutture e servizi primari e una buona chance per incrementare la proprio qualità della vita. Questo dato assume ancor più valore se si osserva la distribuzione della popolazione autoctona, la quale sembra essere diffusa in maniera proporzionale tra le città, le aree urbane minori e le zone rurali. Emerge quindi in maniera preponderante come si stia sempre più incanalando una certa intenzionalità o predominanza nelle scelte insediative che comporta, data anche la repentina e quantitativa mobilità odierna, la formazione di ingenti pressioni sui fattori urbani strutturali delle città, i quali non riescono a svilupparsi velocemente quanto i flussi migratori, sia per lacune istituzionali tra livelli e contesti politici differenti, sia per il carattere poco antifragile dei network sociali urbani.

Cerchiamo ora di definire una classificazione delle tipologie di Città, tenendo conto esplicitamente delle relazioni tra la geografia urbana delle città e gli spostamenti delle masse migratorie, in particolare sulle scelte degli insediamenti urbani e sul cambiamento delle forme che questi provocano interagendo con il nuovo tessuto spaziale.

Global Cities

Si intende per essa, una città che giochi un ruolo vitale nel panorama economico internazionale, riconosciuta all'interno del circuito come nodo fondamentale anche nei paesi di appartenenza, in virtù del forte ruolo internazionale dovuto alle solide interconnessioni globali, sia nella pianificazione e gestione finanziaria, economica e in misura minore politica.

La nota sociologa Saskia Sassen, già palesava nel 1991 una futura differenziazione dei poli di maggior attrattività globale, attraverso alcune principali caratteristiche quali: l'identità cosmopolita, l'avanguardia nelle relazioni internazionali dovuta allo sviluppo primario delle tecnologie e il ruolo nel mercato finanziario ed economico mondiale nonché la posizione geopolitica all'interno dell'architettura globale e l'influenza decisionale sui temi di rilevanza. Inizialmente questa aveva identificato come poli assoluti globali New York, Londra e Tokyo salvo poi successivamente ad inizio 2000 aggiungere molte città metropolitane quali Hong Kong e Shanghai per quanto concerne il territorio asiatico, Dubai come centro economico-finanziario del Medio Oriente e per quanto riguarda l'America Latina sia Città del Messico che San Paolo. Il lavoro dell'autrice è stato pioniere delle classificazioni urbane, come punto di riferimento per la nascita e crescita di indicatori sempre più precisi, comprendenti fattori sempre più complessi che meglio rispecchiano il reale ruolo delle città sulle trasformazioni delle società urbane, sia a livello di interconnessioni interne alle regioni di appartenenza sia soprattutto l'influenza nelle reti internazionali.

Attualmente il Globalization and World Rankings Research Institute è considerato un leader nelle classificazioni delle città contemporanee, basato principalmente sulle interconnessioni tra esse, sulla fama internazionale, sul sistema di mobilità territoriale e collegamenti esterni mondiali, sull'influenza politica, amministrativa e sull'organizzazione e partecipazione ad eventi globali. La suddivisione avviene in tre macro gruppi *Alpha, Beta e Gamma*, in cui al proprio interno si distinguono ulteriormente; le prime 50 sono le alpha world cities più prestigiose, ne riporto solo le prime venti per avere un'idea geografica: Londra e New York considerate le migliori, seguite dalla maggior parte delle metropoli asiatiche quali Hong Kong, Singapore, Shanghai, Tokyo, Pechino, ad eccezione di Parigi, Sidney e Dubai, proseguendo poi con Chicago, Mumbai, Milano, Mosca, San Paolo, Francoforte, Toronto, Los Angeles, Madrid, Città del Messico e Amsterdam.

Altra interessante analisi condotta dall' A.T. Kearney's dal titolo "Global Power City Index 2017" (Institute for Urban Strategy, 2017) introduce un nuovo approccio olistico nella scelta dei fattori che le città hanno al proprio interno e che ne caratterizzano l'importanza, l'attrazione e lo sviluppo. Le dimensioni osservate, che concorrono alla costruzione di un indicatore univoco, sono 6: attività economica, ricerca e sviluppo, interazioni culturali, gradi di vivibilità, sistema ambientale e accessibilità generale.

Global Cities Outlook, rank and score

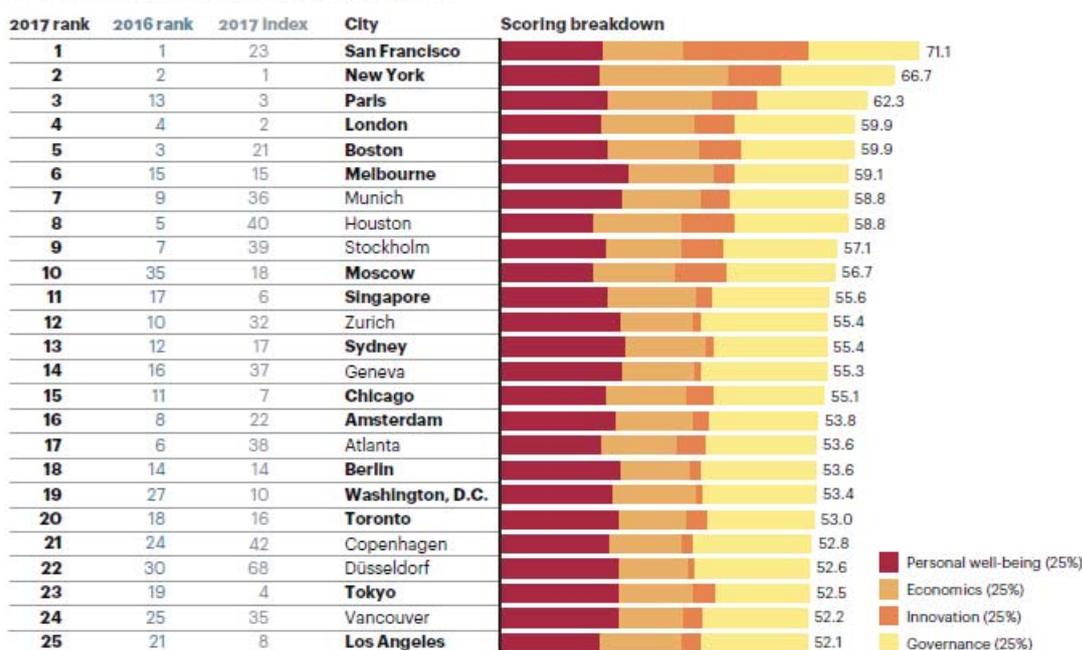


Figura 13 Classificazione delle prime 25 città globali in base a caratteristiche sociali

Tratta da: Institute for Urban Strategy The Mori Foundation, *Global Power City Index 2017*, Ottobre 2017

The top 25 cities on the Index and the Outlook

Global Cities Index, rank and score

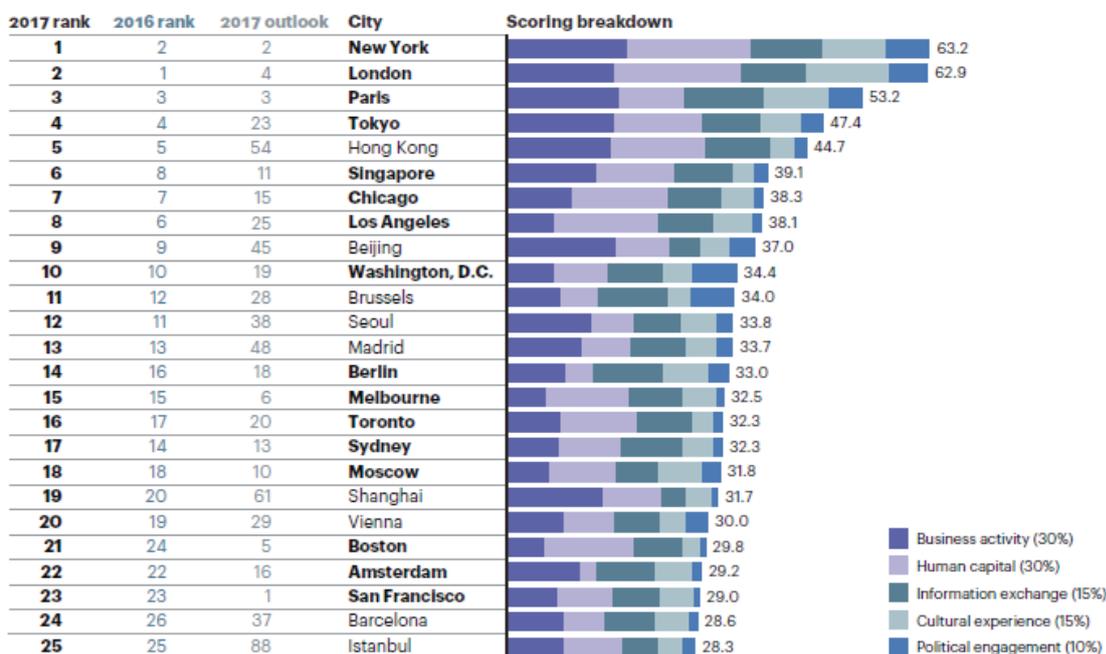


Figura 14 Classificazione delle prime 25 città globali in base a caratteristiche economiche

Tratta da: Institute for Urban Strategy The Mori Foundation, *Global Power City Index 2017*, Ottobre 2017

Queste tabelle evidenziano con chiarezza come i fattori che possono definire o meno l'attrattività al giorno d'oggi sono molteplici e complessi, poiché derivanti da molte ragioni e peculiarità dei network interni stessi. Grazie appunto a queste loro qualità nei diversi settori di cui sono composte, tendono a diversificare la propria popolazione; infatti non a caso le global cities, secondo il rapporto *Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities in Europe* (World Migration Report, 2015), accolgono il 19% della popolazione di origine straniera mondiale al proprio interno. Questo dato va considerato con le dovute precisazioni poiché riflette un'istantanea precisa mentre il fenomeno è in continuo cambiamento; la difficoltà nel reperire dati deriva dalla dinamicità nonché dalle scelte stesse dei migranti, i quali spesso vedono come punti di accesso principali queste global cities ma in seguito poi si spostano o le sfruttano come trampolino per altre aree. Per questo motivo le teorie e le policy create spesso non riescono a cogliere la diversità e la struttura dei flussi di immigrazione e soprattutto la loro redistribuzione nei territori.

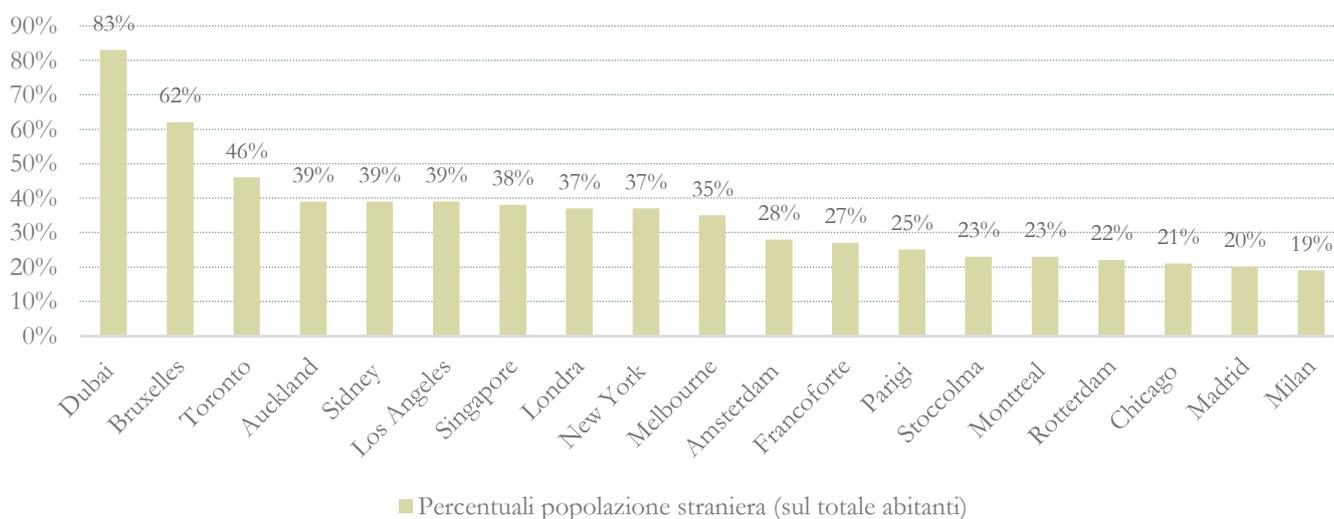


Figura 15 Tasso di popolazione straniera nelle Global Cities

Tratta da: IOM, *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, 2015, pag.39, Rielaborazione personale

La tabella qui riportata, ripresa dal World Migration Report (2015), evidenzia la percentuale di popolazione di origine straniera in alcune delle principali global cities; comparando la precedente classificazione si nota come ci sia una certa relazione tra il grado di attrattività globale delle aree urbane e il relativo tasso di popolazione di origine straniera anche se, è bene sottolineare come il grado di apporto culturale o la costruzione di reti lavorative e sociali che questi generano non viene conteggiata in nessun indicatore. Si nota subito come nelle prime posizioni ci siano due città che hanno caratteristiche di base simili ovvero sia Dubai che Bruxelles, sono riconosciute a livello internazionale come centri di potere finanziario ed economico nonché amministrativo, come nel caso di Bruxelles in quanto sede principale dell'Europa.

condo i dati dello IOM in paesi come il Canada o gli Stati Uniti, la tendenza al concentrazione del flusso migratorio nelle grandi città è molto forte, come dimostra il caso di Toronto che ospita il 46% della popolazione straniera canadese o città come New York, Los Angeles, Miami, Chicago e San Francisco che assieme ospitano il 40% degli stranieri totali. La comunanza tra queste realtà risiede nei modelli urbani simili che offrono opportunità e sviluppo prevalentemente concentrato in aree urbane precise. Il livello delle policy nazionali infatti tra Europa, Nord America e Australia tende a considerare le migrazioni, specie quelle ad alta capacità qualitativa, come parti strategiche dello sviluppo, in particolare come incremento economico della competitività attraverso la costruzione istituzionale di forti relazioni tra i livelli amministrativi, gli attori pubblici terzi ed i privati per rendere più attrattive nono solo dal punto di vista del capitale economico ma umano queste tipologie di città.

Secondary cities

Il termine secondary city, o in italiano città di secondo ordine, ha un significato più ampio e meno preciso poiché si riferisce sempre al contesto più generale in cui esse si inseriscono, riferendosi alle caratteristiche demografiche, all'area amministrativa, al significato politico, economico e storico di un sistema di città al di sotto dell'ordine principale, all'interno di un paese o di una particolare regione. UN Habitat definisce questa tipologia attraverso principalmente il carattere demografico ovvero "area urbana che generalmente ha una popolazione tra 100.000 e 500.000 abitanti", derivante da studi non recenti. Ad oggi infatti, si considerano tali anche numerose città asiatiche, specie in Cina, che possono arrivare anche a 5 milioni o più di abitanti, pertanto quindi non ci si focalizza solamente o principalmente sul dato di popolazione quanto sul ruolo e soprattutto le relazioni che hanno all'interno di un network funzionale integrato in un sistema nazionale o globale.

Nell'ultimo decennio si sta assistendo a nuovi modelli di migrazioni emergenti e diversificati che tendono a preferire zone urbane diffuse sul territorio e non più le città considerate gerarchicamente di primarie, seguendo quindi il trend di crescita urbanizzata di queste nuove realtà. Questa tendenza è riscontrabile principalmente negli Stati Uniti, dove l'US Census tra il 2011-2015 rileva un forte aumento delle migrazioni interne verso città secondarie quali Atlanta, Charlotte, Nashville riscontrando invece tassi in uscita dalle metropoli di livello internazionale come New York e Los Angeles maggiori rispetto a quelli in entrata; in Canada nel rapporto della Bank of Canada, *Explaining Canada's Regional Migration Patterns*, oltre alle città primarie quali Toronto, Montreal e Vancouver vengono osservati dei flussi verso città di medie dimensioni con costi più contenuti delle metropoli e tutti i benefici derivanti dai network presenti, perciò più appetibili quali Halifax, Québec e Winnipeg; in Europa è molto sviluppato e promosso il trend di gestione dei migranti redistribuiti sul territorio incentivando la suburbanizzazione dei migranti in città di piccole dimensioni e anche nelle aree rurali, specie in nazioni come Spagna e Italia.

Distribuzione percentuale della popolazione nelle maggiori aree del mondo

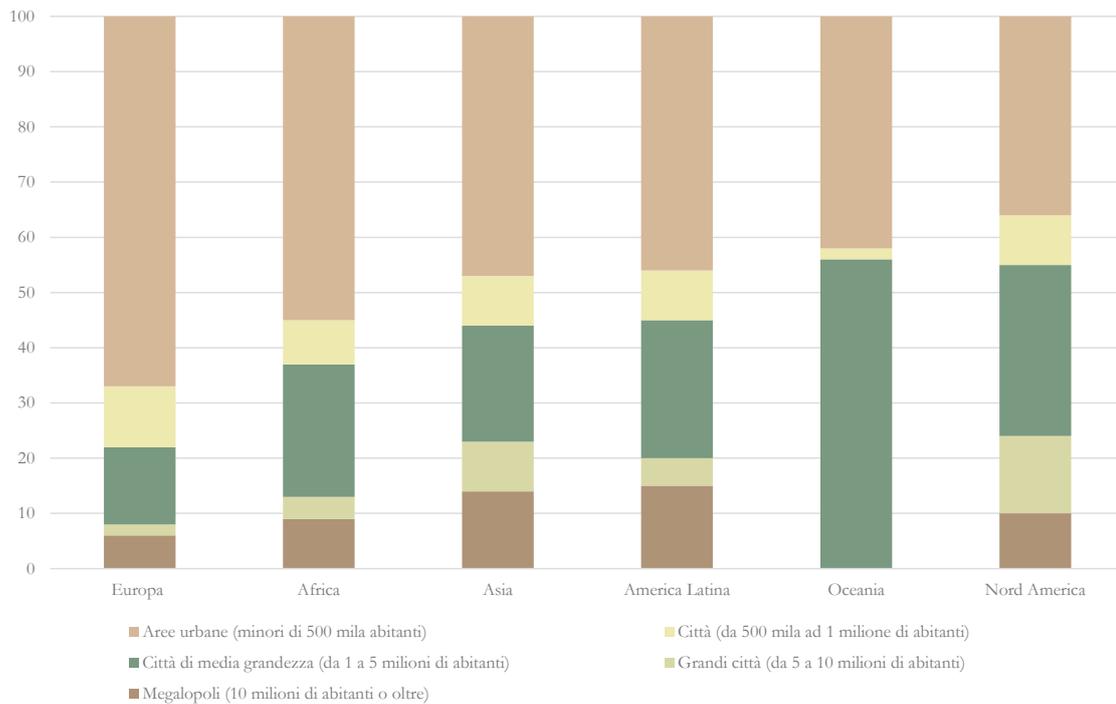


Figura 16 Distribuzione della popolazione nelle maggiori aree del mondo

Tratta da: United Nations, World Urbanization Prospects, 2014, pag. 14, Rielaborazione personale

Osservando il grafico del World Urbanization Prospects (2014) si può notare appunto come ci siano delle relazioni tra i modelli di insediamento dei migranti attuali e il grado di urbanizzazione delle macro aree globali: è palese come la proporzione della popolazione urbana mondiale si distribuisca in maniera differente nelle macro regioni considerate: Le megacities risiedono principalmente in Africa e Asia, in linea con le previsioni di maggior urbanizzazione già notate in precedenza; quasi i due terzi degli abitanti delle città europee risiedono nei piccoli centri urbani come fanno più della metà degli abitanti delle città africane mentre solo un terzo dei residenti urbani nel Nord America vive in insediamenti con meno di 500.000 persone. Si può in definitiva affermare come le differenze regionali riflettono differenze nei modelli di insediamento nonché variazioni nelle definizioni delle aree urbane sia tra paesi che nelle più ampie regioni geografiche, influenzando le dinamiche migratorie sia internazionali che interne.

Transit cities

Questa significativa tipologia è stata considerata e studiata solamente dagli anni 90, quando ci furono i primi aumenti dei flussi specie verso l'Europa centrale ma anche in altre regioni mondiali quali il confine tra Messico e Stati Uniti, in Cina ed India nonché in molte aree africane, come peraltro già visto in precedenza per le rotte degli spostamenti nel Mediterraneo, frutti dei cambiamenti nelle dinamiche degli spostamenti. Secondo lo IOM, per migrazioni di transito si intendono tutti quegli «stranieri che risiedono in un paese per un certo periodo di tempo mentre sono in attesa di emigrare permanentemente in un altro paese». A livello internazionale, non esiste una definizione

univoca tale per cui risulta di difficile misurazione l'effettiva ampiezza del fenomeno e ancor di più gli impatti ed opportunità che si presentano nelle città. Se da un lato questi particolari migranti tendano a minimizzare la permanenza, spesso le normative, le istituzioni e i controlli tendono a limitarne la mobilità, ottenendo come risultato il prolungamento nel paese intermedio e aumentando quindi la probabilità di utilizzare procedure e strumenti illegali di ingresso sia nelle città di transito che in quelle di destinazione: casi emblematici si hanno principalmente nelle città del Nord Africa più precisamente site in Marocco, Tunisia, Algeria, Costa d'Avorio e Nigeria ma anche in Asia e soprattutto in Messico a Tijuana. Questa precisa situazione in cui i paesi intermedi nelle rotte migratorie, per restrittive politiche o forme di controllo massicce, in cui la popolazione migrante è costretta a rimanere, creando i cosiddetti *transit hubs* apportando una forte pressione ai network locali, spesso impreparati a livello di servizi primari, sopperendo in parte a queste mancanze tramite associazioni non governative le quali aiutano i migranti specie quelli espulsi dai centri urbani, più vulnerabili. La tendenza attuale, specie europea, di concentrarsi solo nella riduzione degli arrivi nelle sole città di destinazione ha posto ancor più pressione nelle città di transito, le quali sono chiamate quindi a rispondere efficacemente attraverso policy di riconoscimento e di regolarizzazione di alcuni gruppi e misure per soddisfare i loro bisogni di base. L'efficacia massima di queste politiche si ha quando c'è un coordinamento tra paesi di origine, di transito e di destinazione per acquisire risorse sufficienti per governare, integrare e servire questo crescente fenomeno, con il fine di trasformare questa tendenza migratoria verso uno sviluppo locale più adeguato nei paesi di origine.

Informal settlements and slums

La forte e repentina crescita dell'urbanizzazione quanto la non pianificazione delle aree, hanno in qualche modo incentivato la crescita e proliferazione degli insediamenti informali o aree degradate, caratterizzate dalla mancanza di servizi primari, case durature nel tempo, acqua potabile e servizio idrico e condizioni igienico-sanitarie generali. UN-Habitat stima che nel 2015, un terzo della popolazione urbana dei paesi in via di sviluppo viva in questi contesti ambigui e degradati, situazione migliorata rispetto al totale degli abitanti del globo, infatti la percentuale di abitanti delle città che vivono in baraccopoli è scesa al 33% dal 46% del 1990; questo dato è sceso principalmente perché è aumentata fortemente la percentuale di abitanti nelle città, infatti nel mondo gli abitanti di queste sono ad oggi circa 863 milioni rispetto ai 650 milioni nel 1990 e ai 760 milioni nel 2000, crescendo ad un ritmo di 6 milioni all'anno e raggiungeranno gli 889 milioni entro il 2020. La povertà può essere sia traino dei flussi migratori, sia limitazione per una futura partenza, restringendo anche le possibilità di destinazione ad aree interne, specie nei paesi di basso sviluppo come ad esempio il Ghana, dove appunto i centri informali diventano punto d'accesso unico per i migranti. Secondo il *World Migration Report 2015* i migranti sono rappresentati in maniera non proporzionale

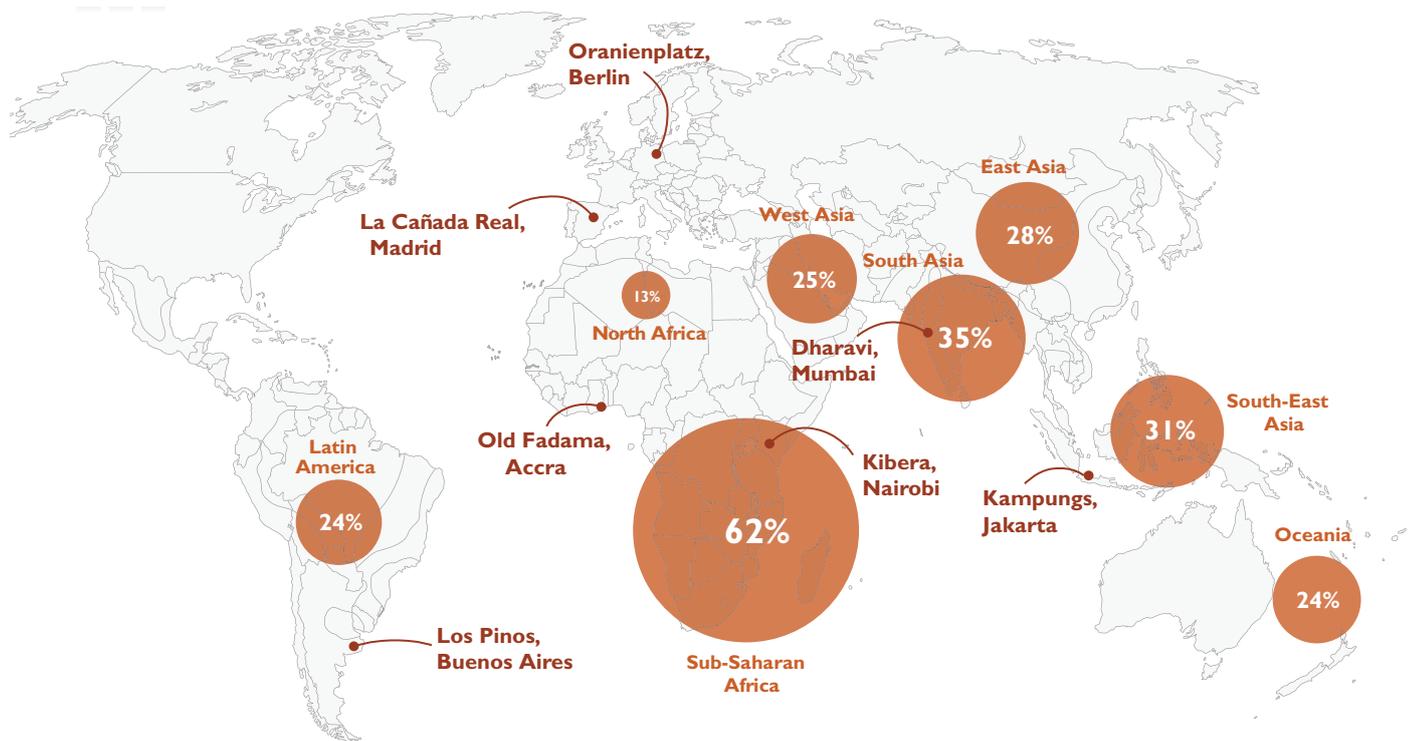


Figura 17 Proporzioe della cittadinanza urbana che vive in aree degradate nel mondo
 Tratta da: International Organization for Migration, *World Migration Report*, 2015, pag. 37

all'interno della popolazione delle baraccopoli: comunità di migranti, enclave di migranti interni o internazionali sono un fenomeno comune che tende ulteriormente a chiudersi in determinate zone all'interno delle baraccopoli, dovuti a fattori di espulsione dalla città, zone prevalentemente povere, sfratti, occupazione di aree comuni, social network tra etnie e paesi di origine comune. Osservando il grafico dello IOM (2015), calcolato sui dati UN Habitat (2013), si nota in maniera evidente come le più grandi percentuali di popolazione che vive in aree povere, insediamenti informali o zone rurali degradate siano collocate in maniera quasi totale nel sud de mondo, specie nella regione sub-sahariana dell'Africa dove si registra il dato più alto di persone che vivono in questa particolare situazione ovvero il 62%. Molte comunità di migranti emergono nelle baraccopoli urbane in quanto queste aree diventano una delle principali destinazioni, dati i fattori descritti in precedenza, caratterizzate da una densità popolazione, edifici non sicuri, condizioni sovraffollate e malsane, mancanza di accesso ai servizi di base come acqua pulita e servizi igienico-sanitari. La rapida crescita di questi insediamenti informali non è causata solamente dal forte trend di espansione urbana ma anche da una mancata pianificazione pro attiva, antifragile, volta a dare accomodamento a queste nuove dinamiche, usufruendo del cambiamento come volano positivo, spesso invece ulteriormente incentivato da politiche volte a scoraggiare le presenza dei migranti, lasciando queste zone a se stesse, alimentando l'opinione pubblica in maniera negativa. Alcune soluzioni però sono state adottate in America Latina, Asia e Africa, attraverso regolazioni sull'uso del suolo e le proprietà dei terreni, forti investimenti in infrastrutture, strategie inclusive di sviluppo tra migranti e comunità locale e programmi ad hoc come "Cities without Slums" che con l'appoggio politico internazionale, ha come sfida quella di migliorare le condizioni di vita nelle aree urbane marginali, degradate e povere.

1.2.1. Impatti e percezioni sulle città: opportunità e sfide dei migranti urbani

I precedenti paragrafi ci hanno dimostrato la complessità del fenomeno migratorio e le relazioni tra la sua caratteristica dinamica e fluida dei propri flussi e le componenti urbane delle città. Ciò che invece si andrà ad approfondire ora sono da un lato le difficoltà individuali che si incontrano all'accesso in un nuovo sistema urbano, da quelle legali, culturali e sociali, all'ingresso in alcuni social network precisi e dall'altro lato l'offerta e la gestione urbana delle opportunità e nuove risorse, essenziali per il benessere e la qualità della vita di tutti gli abitanti. In base al grado di leadership dell'amministrazione e di gestione urbana integrata, di sapersi riformare costantemente e non essere troppo ancorata a se stessa e alle sue radici, del suo sistema sociale di rafforzarsi e migliorare assorbendo shock, adattandosi alle nuove forme delle proprie componenti sia presenti che future, avremo un sistema antifragile capace di cambiare la propria forma evitando condizioni di esclusione, segregazione, espulsione urbana, alienazione e marginalizzazione.

Blečić e Cecchini (2015) osservano che: *“Se è bene ribadire che la città è una straordinaria e costosa macchina di integrazione, è bene ribadire che è anche una macchina di esclusione, se dobbiamo riconoscere che è l'habitat dell'essere umano, la sua vera nicchia ecologica (non ha senso pensare di vivere in un mondo senza città), dobbiamo riconoscerne la spietatezza verso chi non è in grado di adattarsi; se è il luogo che rende liberi è anche quello che reintroduce le nuove forme di schiavitù”*.

Le principali limitazioni dei migranti alle risorse essenziali di base e alle opportunità offerte dal nuovo sistema urbano di riferimento sono correlate alle dimensioni socio-economiche, culturali, politiche che sfociano in vere e proprie barriere con cui il migrante molto spesso si scontra, a differenti gradi, in base alla conformazione dello spazio urbano scelto come nuova destinazione. Le più ricorrenti forme di limitazione sono:

Barriere linguistiche: prima forma di barriera comune in tutti gli spostamenti di persone da un luogo di origine ad un altro differente; la mancanza di competenze linguistiche, ad esempio una conoscenza di base della lingua parlata nel nuovo insediamento, può creare delle problematiche di accesso al mercato del lavoro locale, alle informazioni di base, al contatto con altre persone, assistenza sanitaria e istruzione, e ostacolare una comprensione delle procedure amministrative che sono fondamentali per la vita quotidiana;

Barriere legali ed amministrative: come già discusso in precedenza, al giorno d'oggi, i governi nazionali hanno la tendenza ad introdurre forti restrizioni o limitazioni di natura burocratica che possono danneggiare o escludere e in alcuni casi favorire determinati gruppi di migranti dall'accesso all'abitazione, all'occupazione, alle cure sanitarie etc. sia dall'interno che dall'esterno;

Limitazioni nell'accesso alle reti sociali: la disponibilità di ogni forma di aiuto e vicinato offerta nel paese di origine solitamente viene a mancare nel paese di destinazione come supporto emotivo o nel caso di difficoltà, da parte di amici familiari o cerchia del vicinato; Tuttavia, si riscontrano legami sociali e connessioni sia con persone provenienti da aree di origine uguali o reti basate sull'etnia, spesso una delle chiavi che influenzano la decisione di muoversi;

Limitazioni nella conoscenza del sistema locale e del contesto sociale: include insufficiente consapevolezza delle risorse e opportunità locali (come l'alloggio, l'assistenza sanitaria, sistemi di supporto sociale) e come accedervi, così come i rischi locali. Entrambi possono portare a modelli specifici di esclusione e rischio per le popolazioni in arrivo;

Limitazioni sulle competenze del mercato del lavoro: a livello urbano le competenze che vengono richieste potrebbero non coincidere con quelle assorbite nel paese d'origine generando sfide specifiche nell'accesso al mercato stesso, con la disoccupazione e la preparazione non all'altezza dello standard minimo richiesto. Questa situazione può essere in alcuni casi positiva poiché le competenze del migrante colmano una lacuna presente nel mercato, rivelandosi perciò risorse utili immediate;

Limitazioni nella rappresentanza sociale: si riferisce al mancato riconoscimento all'interno dei processi decisionali dei bisogni e delle capacità delle comunità di migranti. In alcuni casi si presenta come un ambiente ostile che può portare ad esclusione di questi dalle risorse e servizi primari (come alloggio, lavoro, assistenza sanitaria) o all'esposizione a rischi legati al loro stato migratorio come violenze, discriminazioni o xenofobia.

La vera sfida urbana oggi consiste nel rendere la città, ormai sempre più fulcro principale delle trasformazioni, un sistema sempre più antifragile nella sua complessità, capace di mutare ed evolvere attraverso la fragilità dei micro sistemi sociali che la compongono. Le opportunità che si possono generare devono spaziare necessariamente su molteplici tematiche che si riferiscono ai vari sistemi che compongono il tessuto urbano:

Servizi di base: l'implementazione e il coordinamento tra i vari livelli amministrativi comporta sia la formazione di programmi formali di apprendimento della lingua attivabili fino dall'arrivo del migrante per consentirne la facilità di accesso alle informazioni di base, al mercato del lavoro o per richiedere in maniera più facile aiuto, sia percorsi di orientamento più complessi e strutturati che non si limitano solamente a corsi di lingua ma attivano tutte le conoscenze e gli attori locali ed intermedi come associazioni o enti di accesso al lavoro. Conoscenza e orientamento civico altamente formalizzato sono infatti una componente fondamentale dell'integrazione e delle attività di benvenuto della città. Includono molto spesso, oltre le lezioni per l'apprendimento linguistico, anche informazioni sul mercato del lavoro, l'istruzione pubblica e l'assistenza sanitaria, sistema abitativo e alloggi, e sulle norme e le tradizioni della società ospitante. L'esempio più conosciuto in Europa è il programma "Start Wien", pacchetto di supporto per l'integrazione individualizzato disponibile non solo per migranti internazionali ma anche europei ma ce ne sono altre di forme orientative quali la "Guida di Lisbona per gli immigrati" e la "Guida ai primi passi per gli immigrati" di Madrid;

Educazione e avviamento al lavoro: le parti interessate possono creare opportunità di coesione sociale attraverso la promozione dell'innovazione data da nuovi metodi non convenzionali atti a fornire istruzione ai migranti e ai loro figli. Le istituzioni e i datori di lavoro devono collaborare alle iniziative affrontare lo sviluppo della carriera dei migranti, colmando il divario tra istruzione formale e accesso al mercato del lavoro e sensibilizzare sia gli imprenditori che la società civile nonché le organizzazioni che lavorano con i migranti, supportate da investimenti adeguati nella costruzione di infrastrutture, tra cui istituzioni accademiche, centri di innovazione industriale, istituzioni culturali, istituzioni sanitarie, ecc. La politica educativa nazionale consente di iscrivere all'istruzione obbligatoria tutti i bambini, indipendentemente dal loro status legale o dal proprio background, dando accessibilità piena a tutti.

Questione abitativa: la mancanza di regolamentazione del mercato immobiliare, i tagli subiti dalle amministrazioni pubbliche e i piani non sempre coerenti ed efficaci sul mercato immobiliare, non hanno permesso un' effettiva soluzione del problema attuale di abitazioni, necessario per l'inclusione delle persone più vulnerabili e in particolare dei nuovi arrivi, cioè dei migranti. In questo contesto, le popolazioni più escluse sono costrette a trovare una sistemazione nei quartieri dove i prezzi sono più accessibili, ovvero aree spesso caratterizzate dalla loro distanza dai centri di potere economico e politico, spesso antiquate e scadenti dal punto di vista architettonico, con investimenti insufficienti in termini di infrastrutture e servizi, dove le persone escluse tendono a radunarsi. Le città possono contare su strumenti di pianificazione per combattere il fenomeno della segregazione socio-spaziale e incoraggiare la diversità sociale attraverso non solo piani a livello locale ma anche a livello sovra locale: si deve essere in grado di fornire indirizzi e linee guida più consone al recupero, calmierandone il mercato immobiliare e proponendo iniziative atte a migliorare l'accessibilità al diritto di avere una casa, creando opportunità sulla base dei principi di giustizia sociale e sostenibilità.

1.2.2. Tendenze e prospettive delle policy urbane internazionali: il ruolo delle città

Il processo decisionale in materia di migrazione è diventato una delle tematiche attuali più dibattute e cruciali a livello internazionale. Sussiste infatti una crescente attenzione al fenomeno migratorio in quanto influisce direttamente sul benessere dello Stato e su quello individuale e, quindi, dovrebbe essere considerato in un contesto di sviluppo e d' integrazione più ampio, rendendo le relazioni tra le varie scale decisionali più allineate e sinergiche. Di conseguenza, molti paesi stanno incorporando la migrazione nel loro sviluppo nazionale strategie e programmi di integrazione regionale nonché si stanno rafforzando anche visioni comuni internazionali. Il fatto che la migrazione non sia solo indotta da fattori socioeconomici, ambientali e politici come detto in precedenza, ha due implicazioni dirette per il policymaking:

- le politiche migratorie non possono più adottare un approccio puramente restrittivo, di chiusura, ma devono considerare come influiscono le modifiche nel quadro della governance urbana;
- altre politiche settoriali, come quelle relative al sociale, al lavoro regolamentazione del mercato, occupazione, assistenza sociale, sviluppo economico, sviluppo regionale, riduzione della povertà e salute dovrebbero tener conto dell'impatto sullo sviluppo della migrazione;

Policy on immigration, 2015

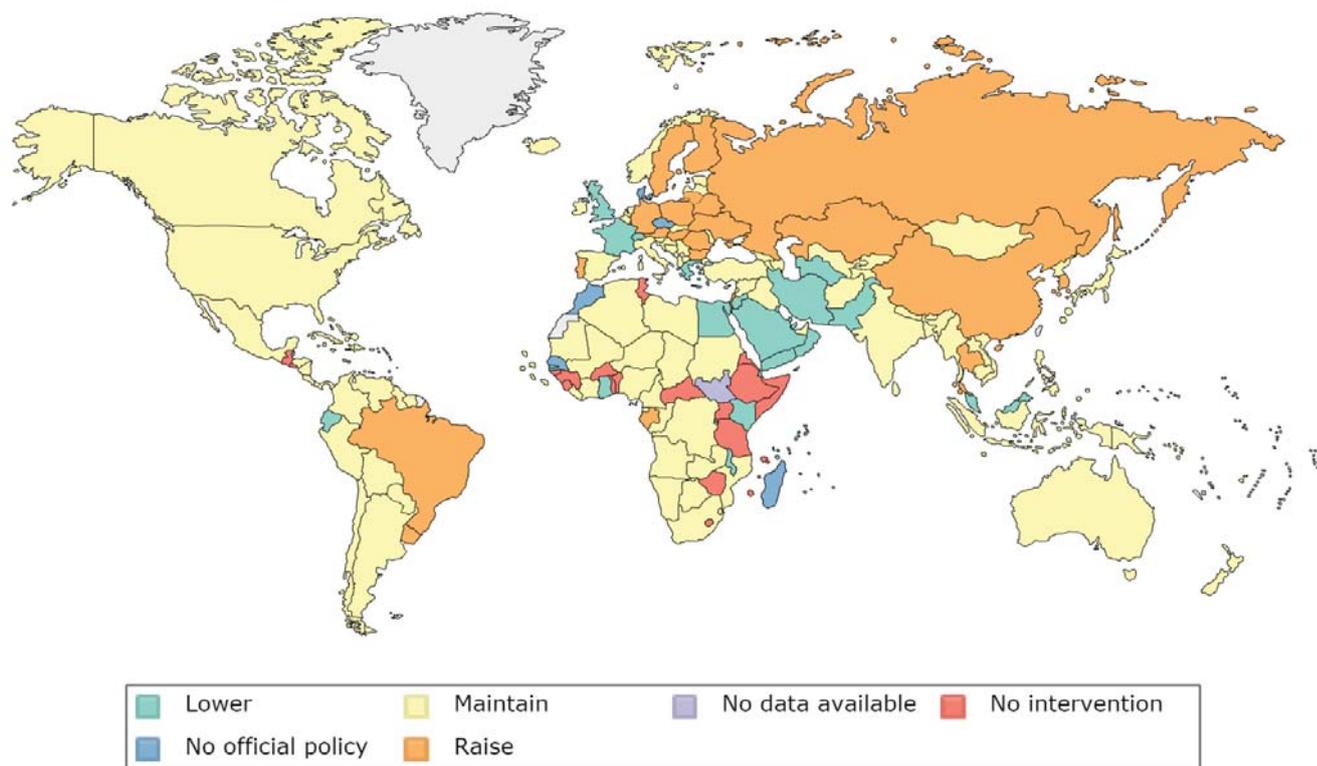


Figura 18 Panoramica delle politiche per l'immigrazione globali

Tratta da: UN Department of Economic and Social Affairs, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision

Inoltre, un approccio più efficace e sostenibile, che affronti la complessa interrelazione tra migrazione e sviluppo richiede l'allontanamento da policy unidirezionali verso una politica integrata, in cui i processi di migrazione e gli impatti di questa, sono considerati due questioni politiche distinte ma ugualmente importanti. La mappa qui riportata del UN DESA (2015), si riferisce a variabili per ogni stato, riguardanti sia policy generate specificatamente per le migrazioni interne, dalle aree rurali a quelle urbane, sia policy focalizzate sulla distribuzione spaziale della popolazione, sulla riunificazione familiare, sulla naturalizzazione, sul lavoro altamente specializzato e sull'integrazione a scala locale. A livello globale, la maggioranza dei governi, precisamente il 61%, hanno una politica detta di mantenimento degli attuali livelli di immigrazione. Tra i restanti governi con dati disponibili, il 13% ha politiche per abbassare e contenere il livello di immigrazione documentata nel loro paese mentre il 12 per cento applica politiche per incentivarlo e il 14 per cento sceglie di non avere una politica ufficiale o non cerca di influenzare i livelli di immigrazione. Tra tutte le regioni globali, l'Europa ha la percentuale più alta di paesi che cercano di aumentare i livelli di immigrazione (32%), seguita dall'Asia (10%). Quest'ultima ha la quota più alta dei paesi che cercano di ridurre gli attuali livelli di immigrazione (23%), seguita dall'Africa (13%).

Percentuale di Governi con politiche verso l'integrazione per Regioni globali

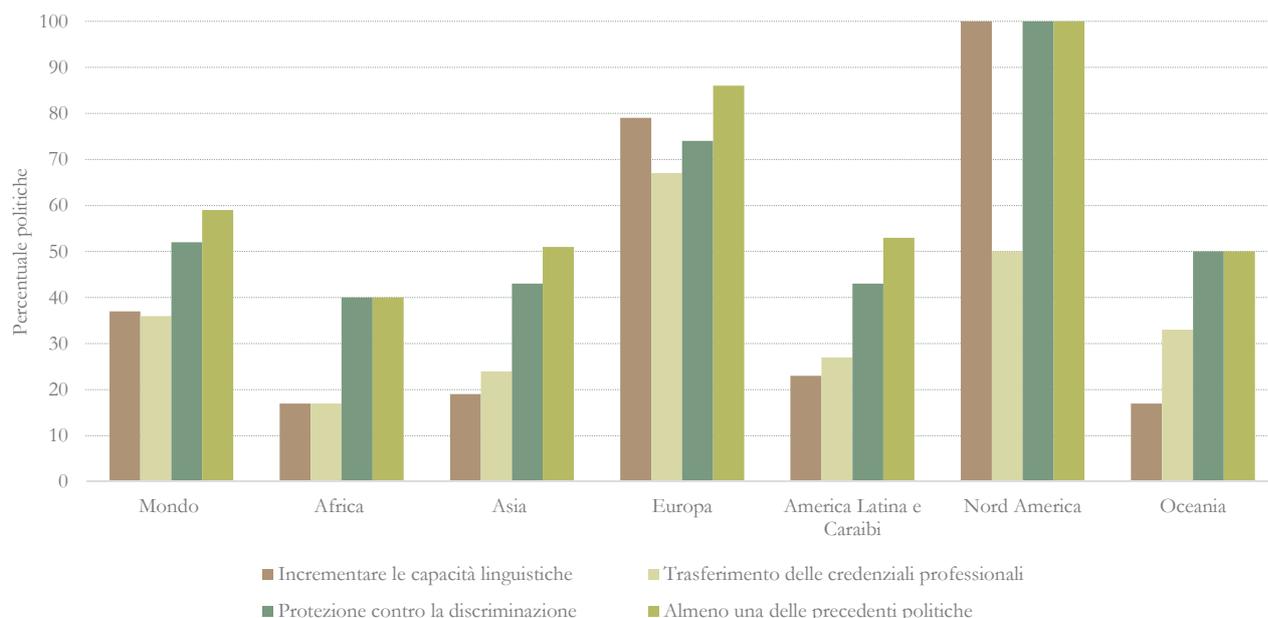


Figura 19 Percentuale di Governi con politiche verso l'integrazione per Regioni globali

Tratta da: UN Department of Economic and Social Affairs, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision, Rielaborazione personale

Questo grafico (UN DESA, 2015) dimostra come le politiche di integrazione sono essenziali per raggiungere una crescita economica inclusiva e sostenibile nei paesi di destinazione e al contempo contribuire al benessere dei migranti. A livello globale, il 59% dei governi ha introdotto una politica o un programma volto ad integrare i non-cittadini nella loro società. La percentuale di governi con almeno una misura politica per promuovere l'integrazione degli immigrati va da un minimo del 40% in Africa ad un massimo del 100% in Nord America.

Tra le misure di integrazione specifiche considerate, la protezione contro la discriminazione è il tipo di intervento più diffuso a livello globale, attuato dal 52% dei governi. La formazione delle competenze linguistiche per gli immigrati e il trasferimento delle competenze professionali sono altre misure comuni, adottate rispettivamente al 37% e 36% dai governi. Si evince come sostanzialmente Europa e Nord America siano le regioni globali più interessate ad avere un approccio inclusivo pianificato a differenti scale d'intervento nonché quelle più propense a seguire il trend migratorio, cercando di regolarlo ed incanalarlo in modo tale da poterlo sfruttare in maniera biunivoca per lo sviluppo congiunto sia del benessere dei migranti che della qualità urbana.

La comunità internazionale ha da tempo riconosciuto l'importante relazione tra il fenomeno migratorio internazionale e lo sviluppo, inserendo in molteplici report degli accordi globali tra paesi: dal 1994 infatti, con *The Programme of Action* (International Conference on Population and Development, ICPD, 1994) questa ha provveduto ad introdurre la questione migratoria all'interno del dibattito e delle linee guida globali, esaminandone le opportunità e le sfide per lo sviluppo, evidenziandone i diritti, le azioni concrete da attuare, invitando i governi a risolvere le cause delle migrazioni forzate e nel contempo a rafforzare la protezione e l'assistenza ai rifugiati e richiedenti asilo, nonché il rispetto degli standard lavorativi e dei diritti umani di base.

Attualmente le dinamiche evolutive e le trasformazioni continue della forma del fenomeno, sono al centro del dibattito mondiale e vengono perciò discusse ed interpretate in molteplici report e discussioni che qui riportiamo:

- *Dichiarazione Agenda 2030*: questa riconosce l'importanza del fenomeno migratorio nella crescita e sviluppo sia locale che nazionale e sollecita gli stati a rafforzare un'intesa internazionale atta a garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti umani dei migranti, qualsiasi status abbiano, sottolineandone la vulnerabilità delle situazioni di crisi più gravi che minacciano di invertire il trend dei progressi attuati negli ultimi decenni. In particolare alcune azioni, oltre all'attenzione al riconoscimento dei diritti fondamentali dell'accoglienza, riguardano il riconoscimento del contributo di questi allo sviluppo sostenibile, la promozione della cooperazione internazionale, rafforzare la resilienza delle comunità ospitanti e supportare il diritto dei migranti di ritornare nel proprio paese. Inoltre promuove l'utilizzo di tecnologie per la raccolta dati, valutazione del rischio e mappatura, generazione di dati affidabili disaggregati per status dei migranti.

- *2030 Sustainable development goals and target*: sono 17 obiettivi che si sono dotati 193 paesi nel 2016, da raggiungere entro il 2030, proseguendo il lavoro iniziato dai Millennium Development Goals, i quali rappresentano i traguardi che si vogliono avere su temi molto vasti e differenti: dalla lotta alla povertà e alla fame, alle energie rinnovabili, etc. misurandone gli sforzi ed i progressi. Il primo target specifico riguardante il fenomeno migratorio si riferisce al *“Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite”* (UNDP, 2015). Ci sono inoltre molteplici altri sotto obiettivi che possono essere ricondotti al tema delle migrazioni e riguardano il rafforzare e mantenere l'assistenza sanitaria nei paesi in via di sviluppo (3.c), aumentare la scolarizzazione e gli studi all'estero nei paesi sottosviluppati (4.b), eliminare le forme di violenza e i traffici di persone (5.2 8.7 16.2), ridurre i costi delle remittenze (10.7), garantire per tutti un'identità legale e la registrazione delle nascite (16.9) e sviluppare dati sensibili sulle migrazioni;

- *Addis Ababa Agenda delle Azioni 2015*: questa include alcune azioni atte ad implementare ed integrare gli obiettivi sostenibili riguardanti il fenomeno migratorio descritti in precedenza. Invita e sollecita infatti a combattere la xenofobia facilitando l'integrazione attraverso l'educazione scolastica e l'utilizzo di forti strategie di comunicazione. Promuove inoltre azioni concrete volte a ridurre i costi generali della migrazione, abbassando quelli riferiti al reclutamento dei lavoratori migranti, favorendo trasferimenti più veloci e sicuri delle remittenze, maggior concorrenza e trasparenza dei mercati locali del lavoro, promuovendo l'inclusione, l'alfabetizzazione e il riconoscimento delle qualifiche.

Queste *policy* di livello sovranazionale, come vedremo più avanti, hanno una valenza limitata ai singoli paesi che sottoscrivono o approvano la strutturazione delle linee guida proposte e anche in questi si palesano non poche difficoltà attuative, poiché nel sistema di governance nazionale molto spesso subentrano logiche interne che minano o spingono verso correnti politiche d'intervento in aperto conflitto. La situazione europea attuale ci dimostra come la tendenziale azione di chiusura interna degli stati, come riflesso di un più ampio limite della classe dirigente nel gestire il fenomeno fino al livello locale, abbia nell'ultimo decennio sempre più frammentato l'unione d'intenti generando quindi politiche non sempre di ampio respiro, ovvero con l'intento specifico di favorire un intervento davvero efficace. L'Europa ad oggi deve fare i conti quindi sia con la riscoperta dei propri limiti legislativi rispetto alle volontà nazionali preponderanti, sia alla sterilità e poca efficacia degli approcci messi in atto per contenere i flussi migratori, specie nella gestione delle risorse, come per esempio il Fondo Fiduciario per l'Africa (2015), nato per contrastare le cause del fenomeno alla radice, promuovendo la scolarizzazione, opportunità economiche e migliorando la qualità della vita nei paesi africani ma di fatto utilizzato per incentivare il contenimento e la gestione dei flussi e il tema della sicurezza come principali obiettivi da perseguire.

1.3. Modelli di integrazione sociale adottati: tra vecchi paradigmi e nuove forme di inclusione

Nei paragrafi precedenti si è data una scorsa generale al fenomeno migratorio nelle sue macro caratteristiche, non considerando volutamente come in realtà, oltre agli aspetti di mobilità globale, tipologie strutturali e relazioni con i territori di arrivo, ci sia un fondamentale quesito, quanto banale, ancora non trattato ossia: una volta arrivati nella nuova società, come vengono accolti i migranti? Per rispondere a questa semplice ma al contempo complessa domanda, è necessario ragionare e soffermarsi sulle metodologie più interessanti che gli stati hanno costruito e su cui hanno basato le proprie policy sull'inserimento lavorativo, abitativo, sociale e culturale nel tessuto esistente dei nuovi arrivati. Questi modelli che ora vedremo, in particolare quello americano e la sua filosofia, quello francese e tedesco, nonché quello canadese, per soffermarci poi su quello inesistente o se vogliamo definirlo non-sistema italiano, hanno prodotto forti interazioni con il territorio nonché altrettante relazioni urbane o lo scioglimento di queste, con cui oggi molte realtà sono costrette a confrontarsi. La crisi di questi modelli e le conseguenti limitazioni, restrizioni e mutamenti subito dagli stati stessi, ci impongono oggi di ripensare i modelli di crescita e di sviluppo sociali, costringendoci ad uno sforzo non indifferente nel cogliere le prospettive future, partendo da questi presupposti:

1 MELTING POT AMERICANO: gli Stati Uniti sono considerati il primo paese che da sempre ha accolto i migranti sul proprio territorio e la narrazione storica ci impone una descrizione della società americana attraverso la metafora del melting pot, ovvero una sorta di calderone detto “crogiuolo” utopistico, in cui si “pestavano” svariate culture ed identità nazionali differenti, in maniera da azzerare le diversità e le caratteristiche peculiari di ogni segmento sociale al fine di perseguire un’ unica cultura comune. Inizialmente questo modello si è imposto a scala mondiale ma poi come vedremo è decaduto abbastanza velocemente. In America è evoluto nel tempo, ma principalmente le chiavi di volta del suo mutamento ideologico sono da ritrovarsi nei conflitti razziali tra il 1991-1992 e nell’atto terroristico dell’11 settembre 2001. Questo modello però è nato ben prima, a fine degli anni ‘70, quando la questione delle differenze ha preso margine, anche attraverso le rivendicazioni etniche delle popolazioni decolonizzate. Ciò che prevedeva questo modello era sostanzialmente un’amalgama di culture, etnie, ceti sociali diverse che con il tempo andava livellandosi

su uno standard culturale univoco, accomunati dalla caratteristica di vivere nello stesso contesto territoriale, rappresentato dalla stato e dalla sua identità con cui doversi rapportare. Questo intruglio di migranti di fatto, poiché l'America stessa era stata fondata da numerose e diversificate colonie europee, era molto più incline al conflitto piuttosto che una società etnicamente omogenea. La crisi di questo modello, dettata dal fatto di non riuscire a far risaltare le differenze, non trovando soluzione alle difficoltà che ne conseguivano, sfociate nei fenomeni di segregazione e ghettizzazione di quelli che sono diventati poi i latinoamericani, Little Italy, China Town, afroamericani, americani asiatici ed europei americani. L'esaltazione della sensibilità legata alle etnie, ha contribuito a formare una disparità in base alle medesime, come il colore della pelle, creando quindi fenomeni di razzismo e xenofobia. Il fallimento di questo modello si ha nel mancato raggiungimento dell'identità culturale americana tanto spinta nei progetti di integrazione, relegando i cittadini a forme di auto-definizione di se attraverso le proprie caratteristiche etniche e culturali. Come risposta a questa linea di pensiero si è passati al salad bowl ovvero letteralmente un'insalatiera mista, in cui tutti gli ingredienti convivono nello stesso spazio, ognuno contribuendo con le proprie caratteristiche culturali sociali ed etniche. Seppur chiaro ad oggi il fallimento del multiculturalismo americano, lo stesso non si può dire per quanto riguarda il sistema di accoglienza che sembra ben strutturato, data anche la particolare storica presenza di strumenti atti a governare questo fenomeno, come la "green card", ovvero il rilascio del permesso di soggiorno a titolo permanente al migrante, con tutti i diritti di un cittadino residente americano meno il voto, snellendo le procedure e restituendo un percorso più chiaro e trasparente possibile. Anche qui ci sono circa 10 milioni di migranti illegali o in attesa di decisione, che provano ad inserirsi nel tessuto sociale come possono, ovvero cercando lavori temporanei e mal retribuiti, alloggi di fortuna, completamente abbandonati a se stessi, nella speranza che in qualche anno si raggiunga la cittadinanza e quindi un miglioramento della vita. Inoltre vige lo Ius Soli,

a differenza dei paesi europei perciò i figli di immigrati nati in America sono effettivamente Americani e lo stesso vale per i loro congiunti. L'insediamento del Presidente Trump ha inasprito fortemente le politiche di accoglienza e di gestione dei flussi ponendo un tetto massimo annuale di 50.000 rifugiati, mettendo voti a particolari nazionalità come l'Iran, Siria, Iraq e bloccando l'operato dell'USRAP ovvero il programma di accoglienza americano. Particolari risultano essere i fenomeni di ghettizzazione e segregazione urbana a livelli molto più alti di quelli a cui siamo abituati in Europa, arrivando a circa il 90% di immigrati della stessa etnia per quartiere. L'isolamento l'esclusione sociale e le community gated da un lato, spingono le stesse comunità etniche a chiudersi ancora di più, sfociando in continui atti di ostilità e conflitti sociali anche sul territorio urbano per lo spazio pubblico, vedi gang territoriali o l'uso dei campi da basket pubblici etc. Va sottolineato come l'amministrazione precedente di Obama, abbia provato in qualche modo ad affrontare il problema seguendo i principi del multiculturalismo, proponendo interventi atti a contenere l'immigrazione illegale attraverso forme di integrazione come il permesso di pagarsi le tasse, di fatto consentendo l'accesso al servizio sanitario, pur dovendoselo pagare e la permanenza temporanea legata a motivi lavorativi, promuovendo il ricongiungimento familiare e sempre in ottica economica, promuovere nuovi posti di lavoro per far crescere l'economia. La crisi sociale odierna americana è figlia di politiche integrative non efficienti o assenti che di fatto hanno contribuito nel perpetrare l'enorme frattura sociale riaperta, non proponendo specie oggi dialogo tra le parti ma alimentando la distanza culturale, allontanandosi proporzionalmente dalla coesione nazionale.



MODELLO ASSIMILAZIONISTA FRANCESE: storicamente questa nazione ha dato prova dei principi su

cui si basa come Repubblica, specie sulla caratteristica di laicità come perno fondamentale su cui si deve forgiare la cittadinanza politica francese e l'accomunamento alla nazione unica. L'obiettivo dichiarato di questo modello infatti è perseguire la rinuncia progressiva da parte

del migrante stesso di tutte le caratteristiche identitarie proprie del suo paese d'origine, a vantaggio della laicità e dell'adesione completa al nuovo modello culturale predominante. Questo si traduce in una sorta di patto non scritto tra il migrante, il quale si assicura di rinunciare alle proprie istanze identitarie in luoghi pubblici, un esempio è il divieto di portare il velo negli spazi pubblici, limitandosi anche nello spazio privato, a vantaggio di un accesso ai diritti di cittadinanza dettati dallo ius soli di tipo contrattuale. Il nuovo arrivato quindi subisce un brusco adattamento alle regole imposte dal nuovo Stato, a cui viene richiesto espressamente di allinearsi. Lo Stato si adopera a non attivare politiche di integrazione mirate alla distinzione delle diverse culture ma di fatto limitandosi ad impedirne la libera pubblicizzazione, come ad esempio non esistono crocifissi nelle aule scolastiche francesi a differenza di quelle austriache, italiane e tedesche. Le limitazioni di questo modello, che si basa quindi sull'individuo e i suoi diritti piuttosto che su diritti di comunità e minoranze, sono da ricercarsi nell'effettiva dimensione di laicità, la quale sembra ad oggi porsi come una religione stessa, ponendo limiti e restrizioni di natura personale nel rapporto con la simbolicità dei luoghi pubblici, ma anche nel rapporto di adattamento che di fatto è unilaterale quindi difficoltosa anche tra la sfera pubblica e quella privata dell'individuo stesso, che si traduce quindi in evidenti distanze tra le aspettative e la vera inclusione sociale. Le rivolte post crisi dal 2008 ad oggi sono figlie della riduzione drastica delle politiche sociali per l'integrazione, che di fatto permettevano al sistema di funzionare, diminuendo l'apporto dello Stato nel fornire concrete possibilità econo-

niche, di uguaglianza ed inclusione sociale, nonché di benessere. Queste restrizioni si sono tradotte nel modello di accoglienza come l'indisponibilità ad accogliere quote di profughi stabilite a livello europeo, ponendo limiti al principio di libera circolazione delle persone appartenenti alla zona Schengen, pattugliando le proprie frontiere, specie con l'Italia, da cui arrivano molti profughi che cercano poi di andare verso la Francia ma vengono rispediti qui con la forza, come testimoniano i casi odierni o l'emblematico caso di Calais, tra sgomberi, accampamenti abusivi, condizioni dei richiedenti al limite di quelle umane e il rafforzamento tramite un muro di controllo e segregazione con il Regno Unito, cercando inutilmente di bloccare il fenomeno. La nuova politica di Macron di quest'anno sull'immigrazione assomiglia di fatto a quella di Salvini odierna, ovvero forte incentivo ai rimpatri ed agli allontanamenti dal territorio francese, attuando misure drastiche come la militarizzazione dei confini, anche con accordi transnazionali come con la Libia, di dubbia garanzia dei diritti dell'uomo, respingimenti in massa dei migranti di modo da non fare richiesta in Francia di asilo ed espulsione coatta di quelli nel territorio francese, facendone diventare quindi la questione da securitaria a territoriale.



MODELLO FUNZIONALISTA TEDESCO: questa nazione negli ultimi anni ha avuto un ruolo cruciale nell'accoglienza dei migranti e si è fatta carico dal 2015 di moltissimi richiedenti asilo, per i quali come vedremo, il modello tedesco si è da sempre basato su un'esclusività politica e culturale da una parte e strumentale-utilitaristica dall'altra, permettendo di accedere alla sfera economica con uguali diritti, prevedendo un sistema che in origine aveva la caratteri-

stica di essere temporanea, ovvero i cittadini avevano diritti fin quando lavoravano, mantenendo la loro cultura, perché un giorno sarebbero poi tornati nel loro paese, quindi la cittadinanza era prevista solo con lo ius sanguinis. Di fatto questa esclusione differenziata, era credenza diffusa permettesse una rotazione dei migranti e un disincentivo allo stanziamento definitivo, peraltro considerato svantaggioso. I forti limiti di questo modello si sono riscontrati nella carente formulazione sociale dell'integrazione, voluta ed interpretata in questo senso anche se poi con la stabilizzazione del ciclo migratorio specie della comunità turca la crisi di questo è parsa molto visibile, tant'è che è risultato poi un acceso dibattito sul cambiamento di queste politiche. Il lento iter di trasformazione delle policy di accoglienza è culminato tra il 2005 e il 2007, quest'ultimo anno di emanazione della nuova legge sull'immigrazione, basata su un sistema multilivello di governance, coordinato a livello locale dal BAMF ovvero l'Ufficio Federale per l'Immigrazione e i Rifugiati, ovvero le nostre prefetture. Questa introduceva l'Atto di Residenza, ossia l'introduzione di canali ordinari non più eccezionali per l'immigrazione e prevedeva il rilascio del permesso di soggiorno lavorativo unico per motivazione, temporaneo o permanente. La caratteristica interessante di questa legge era che il controllo e l'integrazione erano trattati assieme, attraverso una serie di doveri ed incentivi per il migrante che prevedevano prove di lingua pre-ingresso, per quanto riguarda chi voleva ricongiungersi ai familiari e post-ingresso legato al rilascio del permesso mentre per gli oldcomers. Nel 2015 in seguito alla crisi migratoria e all'apertura delle frontiere tedesche, si fecero ulteriori accorgimenti tra i quali lo stanziamento di 300 milioni per la creazione di lavori per migranti pagati 2,5 euro l'ora per un massimo di venti ore,

con l'obiettivo dichiarato di tenere occupati quest'ultimi, data la lunga permanenza nei centri. Dopo la permanenza nei centri, se il permesso viene rilasciato, vengono portati in alloggi statali o privati ripartiti in tutto il territorio nazionale sulla base dei residenti e degli immigrati già insediati, per evitare fenomeni di ghettizzazione e segregazione, il cui affitto è coperto dallo Stato e, qualora volessero continuare gli studi è previsto un programma con sussidio per questa tipologia e una bici per muoversi. La strategia però rimane sostanzialmente la stessa di sempre, ovvero il modello di integrazione si basa solamente su diritti e doveri del migrante, in ottica di trovare una casa e un lavoro, non contemplando minimamente uno sforzo sui valori di interscambio tra le due culture, rifiutando un approccio verso un modello culturale germanico condiviso ma basandosi sull'integrazione dell'individuo come lavoratore e come abitante. Le relazioni con il contesto urbano attuali però fanno emergere delle particolari dinamiche a noi familiari, rilevate in molti quartieri per esempio quello berlinese di Neukoelln, dove gli immigrati tendono a cercare soluzioni abitative vicine ad altri connazionali, questo dovuto alla totale assenza di politiche di inclusione sociale, tali da soppiantare quello che prima era considerato un quartiere turco di decenni, ora siriani, curdi, palestinesi e libanesi, si sono appropriati di alcune vie intere, dividendosi di fatto lo spazio tra etnie: turca e araba, alimentando e complessando fenomeni di conflitti sociali nuovi per l'appropriazione degli spazi condivisi, generando per forza di cose, sia in positivo che a volte in negativo uno scontro culturale che di fatto non ha un arbitro.

MODELLO MULTICULTURALE ANGLOSASSONE: questo particolare modello è spesso associato a tutti i paesi anglofoni e si basa principalmente sull'assunto che, a differenza di quanto prevede l'assimilazionismo di stampo francese, la libertà, intesa sia come individuale che di comunità, non dipende dall'idea di uguaglianza ma al contrario si basa sui diritti di scelta autonoma e di riconoscimento della comunità sociale, quest'ultimo considerato fondamentale per la creazione della libertà individuale che altrimenti cesserebbe. In questo quadro la società host ha facoltà di non imporre nessun genere di cultura predominante ma al contrario valorizza le differenze tra le diverse comunità presenti che la compongono: in maniera inclusiva, promuovendone la conservazione e lo sviluppo della cultura minore come nel caso inglese, o in maniera utilitarista ovvero escludendoli dalle interazioni con la popolazione autoctona, di fatto avviando fenomeni più o meno vistosi di segregazione spaziale. Un forte limite di questo modello risiede nella facoltà di far pervenire in uno stesso spazio sociale una moltitudine di comunità diverse ma che di fatto non comunicano tra di loro, totalmente sganciate dal resto, un policentrismo sociale senza di fatto una rete, che contribuisce ancor di più a fenomeni di chiusura. Il caso inglese è emblematico ed ha visto prevalere sempre l'approccio anti-razziale e non-discriminatorio, legato al concetto di integrazione come opportunità. La prima crisi di questo modello si ebbe nel 2001, quando ci furono numerosi attacchi a sfondo razziale in molte città inglesi da cui

emerse come di fatto le comunità presenti molto numerose, di fatto non si erano integrate tra loro ma vivevano in parallelo. Da qui i primi due provvedimenti importanti, tra il 2002 e il 2005, sulla base del nuovo concetto di regolazione dell'immigrazione e della coesione sociale, la cosiddetta *community cohesion*, sui principi di omogeneità culturale ed inclusione economica. Questo si è tradotto in un potenziamento dal lato economico dei programmi stagionali agricoli, *Seasonal Agricultural Workers Scheme* e il *Working Holiday-makers Programme* per i migranti non qualificati mentre dal lato accoglienza, tra il 2004 e il 2006, con l'*Asylum and Immigration Act* e all'*Immigration, Asylum and Nationality Act* si sono di fatto inasprite le politiche per l'entrata dei migranti ma è nel 2008 con il *Points-Based System* che, come ricorda l'acronimo si è cambiata la struttura dei canali ordinari dell'immigrazione in cinque categorie: la prima riguarda i migranti altamente qualificati, con permesso iniziale di due anni a cui segue una prova in cui si riesamina la situazione lavorativa, linguistica e abitativa del migrante, acui poi segue parere positivo e rinnovo del permesso a cinque anni; la seconda riguarda lavoratori con competenze medio-alte, i quali hanno bisogno che l'imprenditore faccia da sponsor ovvero garantisca per loro stessi, con condizioni obbligatorie di sussistenza abitativa e linguistica, permettendo di far entrare nel paese anche la famiglia, la terza si riferisce alla categoria di lavoratori a bassa qualifica, sostituendo i precedenti sull'agricoltura

citati sopra, il cui utilizzo dipendeva dalla disponibilità di posti non coperti da cittadini europei, i quali avevano la precedenza; la quarta riguardava gli studenti che avevano solo la possibilità di soggiorni brevi non permanenti, se non due anni dopo la laurea conseguita in Inghilterra; la quinta si riferiva ai lavoratori temporanei non economici. Nel 2011 con l'entrata in vigore del Borders, Citizenship and Immigration Act che di fatto si è segnata la fine del modello multiculturalista anglosassone, con il quale si negava l'accesso a titolo completo dei migranti senza cittadinanza, che non pagavano tasse, ai servizi sociali, rafforzando i controlli alle frontiere, complicando la via per la presa della cittadinanza attraverso una nuova procedura più complicata ovvero il permesso di soggiorno condizionale, che non è altro che una gara a fare più punti in un anno assegnati a tavolino sulla base delle caratteristiche generali e specifiche del migrante stesso, inasprendo le condizioni di entrata con test pre-ingresso, livello linguistico base aumentato e salario minimo richiesto. La tendenza attuale quindi è di selezionare i migranti sulla base di quelle caratteristiche ritenute idonee a nuove forme sociali di integrazione. La paura di non riuscire a gestire questo fenomeno ha vinto letteralmente, culminando con la vittoria al referendum per l'uscita dall'Unione Europea. Per quanto riguarda le relazioni urbane complesse che questo modello prevedeva, si può riprendere i fatti accaduti nel 2007 come significativi, poiché fino a quel momento si pensava che bastasse trattare

dal punto di vista dei doveri e delle caratteristiche culturali i migranti alla pari, quando poi si sono stabilizzati in forti quantità sul territorio, tanto da formare delle comunità avulse dal resto, si sono presentati casi importanti in cui i conflitti sociali di queste entità parallele sono scoppiati in casi di violenza urbana.



MODELLO MULTICULTURALISTA CANADESE: fin da gli anni '70 questo paese si è sempre contradd-

distinto per la ferrea convinzione di poter basare l'esistenza stessa del proprio Stato sul mix sociale a discapito di forme di società autoctone di fatto inesistenti, data la storia del Canada stesso, come terra d'incontro tra molteplici culture. La svolta in questo senso si è attuata con l'Immigration Act del 1976, che con il green paper prevedeva una rottura radicale rispetto al passato, attraverso l'istituzione di fatto del modello multiculturale nelle politiche e negli obiettivi generali per lo sviluppo del paese, inserendo la cooperazione tra i vari livelli amministrativi e soprattutto le relazioni con il terzo settore, nell'ottica di incentivare l'integrazione, prevedendo ufficialmente come canale ordinario i migranti per motivi di asilo. Lo strumento che ancora oggi è stato ripreso ed implementato, giudicato dalla maggioranza degli stati europei come ottimo, ovvero la sponsorizzazione privata affiancata al programma pubblico da parte delle famiglie canadesi che garantiscono e si impegnano nel dare vitto, alloggio e soprattutto inserimento sociale al migrante, previa un rimborso pubblico a fine percorso, è considerato il fiore all'occhiello del sistema. In realtà è nato nel 1979 e prevedeva inoltre la sponsorizzazione da parte delle

comunità e associazioni per famiglie intere, anche se oggi viene criticato per la burocrazia imperante e i ritardi nelle tempistiche conseguenti. L'organizzazione del sistema era stata data all'Actbroadened, ovvero l'istituzione indipendente tranne per ragioni concernenti la sicurezza pubblica, atta a formare le politiche e la gestione delle entrate dei migranti, coordinando le relazioni con il terzo settore e le comunità minori presenti sul territorio e garantendo diritto di parola con il governo federale. Inoltre nel 1980 sono stati aggiornati i canali ordinari per i migranti, inserendo 5 classi: indipendenti, ovvero singoli individui; umanitari, ovvero rifugiati, perseguitati e sfollati; familiari, ovvero ricongiungimenti o motivi economici. La riforma delle politiche sull'immigrazione del 2002 l'Immigration and Refugee Protection Act, di fatto ha mantenuto tutti i precedenti principi aumentando però la sicurezza, dando maggiori poteri al governo per detenere e rimpatriare le persone sospettate di ledere la sicurezza nazionale. Tra il 2010 e il 2012 sono stati introdotti degli accorgimenti come due canali ordinari nuovi in base alla classificazione dei paesi non sicuri e quelli invece democratici, per velocizzare l'analisi delle domande arretrate ma di fatto aprendo ad una differenziazione dei migranti stessi su due livelli. Ad oggi la politica d'inclusione è ritenuta la migliore nel panorama mondiale, accogliendo ogni anno circa 300.000 migranti e più di un terzo sono rifugiati, con l'obiettivo di creare un mosaico definito patchwork culturale consistente, contrastando l'invecchiamento della popolazione locale. La stretta collaborazione tra governo federa-

le, le istituzioni locali, l'UNHCR e sponsor privati, nella cornice promossa dal Refugee and Humanitarian Resettlement Program a livello centrale e col supporto delle Refugee Community Organizations, ovvero reti locali formate dal terzo settore e realtà territoriali ancorate al tessuto locale, riescono in un anno a fornire un inserimento integrativo buono per la maggior parte dei rifugiati, a cui il governo centrale rilascia un contributo mensile d'appoggio per le spese comuni, senza poi tralasciare ovviamente lo sponsor privato che funziona, in termini di tempistiche, ancora meglio. Queste dinamiche si traducono poi in relazioni con il contesto urbano a cui però si è sempre assistito a forti concentrazioni specie nelle città globali di Montréal, Vancouver e soprattutto Toronto, infatti dal censimento del 2011 si evince come il 40% degli immigrati totali vivesse in Ontario, mentre nel Québec il 21% e nella Columbia Britannica il 14% e il resto nelle provincie e nelle zone più naturali. Ad oggi per ovviare a queste forti concentrazioni urbane che comunque sfociano in conflitti sociali, si sono avviati programmi provinciali Provincial Nominee Program in cui il migrante ha un periodo di prova in quella provincia, con l'obiettivo da un lato aumentare la crescita della popolazione e dall'altro reclutare immigranti con capacità lavorative.

MODELLO TRANSITORIO ITALIANO: non mi soffermerò molto in questo paragrafo poiché molto verrà detto nel capitolo dedicato al sistema di accoglienza italiano, quindi mi focalizzerò nel dare una definizione generale del non-sistema d'integrazione. Si perché di fatto il nostro paese non ha una vera e propria strada dichiarata, piuttosto come vedremo nel capitolo successivo, tende ad avere differenti attitudini nel tempo, cambiando spesso punto di vista nell'affrontare la questione. Data la recente costituzione della problematica migratoria, iniziata in Italia dagli anni '90, si sono susseguite politiche e strumenti che hanno dato vita ad un "modello" ibrido nei contenuti e nei risultati: da una parte la strutturazione assimilazionista, partendo sempre cioè dal presupposto che la società di riferimento sia quella italiana e l'integrazione quindi si sviluppi in un certo senso con l'abbraccio della nuova cultura, dall'altra multiculturalista nell'effettiva realtà, poiché le scelte degli individui e delle comunità rimangono sostanzialmente intaccate come diritti intrinseci, anche se sussistono forti leve interne che spingono verso conflitti sociali, non solo tra migranti e popolazione autoctona ma anche addirittura tra la popolazione italiana. Dalla crisi migratoria del 2011 il dibattito si è spostato sulla possibilità di introdurre lo *ius soli*, come soluzione iniziale moderata, concedendo la cittadinanza ai minori nati in Italia da genitori immigrati, con almeno uno dei due con permesso di soggiorno di lungo periodo. Complice quindi di questa indefinita scelta effettiva politica, è il fatto che fino al 2015 l'Italia è sempre stata vista come paese di transito, in cui difficilmente i migranti volevano rimanere. Ad oggi, rassegnati ormai al vedere il fenomeno come strutturale, ci si interroga sui vantaggi e svantaggi che questo comporta: da un lato alcuni esperti sottolineano come sia positivo poiché contrasta l'invecchiamento della popolazione autoctona e favorendo il nostro sistema pensionistico ed economico, altri invece sostengono

come questo pensiero sia negativo e razzista, che nasconda al suo interno conflitti sociali, poiché prevede un silenzioso “passaggio” di consegne, in cui la popolazione italiana lascia il posto invece che ai propri figli agli immigrati. In ogni caso la questione economica, con cui è sempre implicitamente stato affrontato il fenomeno, anche in paesi con modelli ben più sviluppati del nostro, ad oggi è di più difficile attuazione poiché sia il settore economico che la pubblica amministrazione vivono un forte contrazione di risorse, rendendo ancora più complessa la gestione sotto questi profili. La realtà attuale impone quindi il ragionamento strategico non più legato all'emergenza, sia dal lato politico che dal lato sociale, quest'ultimo più importante per evitare conflitti, traghettando l'adeguamento al mescolamento cosciente delle culture, limitando i fenomeni degli insediamenti informali, della segregazione e marginalizzazione delle minoranze in veri e propri quartieri ghetto. L'Italia sembra orientata, in modo superficiale e non del tutto consapevole e organizzato, verso una multiculturalità definibile come spontanea, in cui la città pubblica, quando può, si adatta alle necessità, proponendo spesso soluzioni figlie di logiche non istituzionalizzate e di corto raggio di vedute, sottolineando carenze strategiche e strutturali forti.

La disamina di questi modelli globali ha di fatto contribuito a far emergere un quadro globale in cui persiste una netta e forte crisi dei modelli d'integrazione fin qui sviluppati, incapaci di fronteggiare al cambiamento delle logiche migratorie attuali, presi in contropiede dagli effetti della globalizzazione a scala locale e nazionale. Gli Stati citati come simboli dei vari modelli di inclusione sociale si sono scoperti deboli al confronto con i cambiamenti della mobilità globale, in rapporto a dinamiche politiche molto più statiche che hanno comportato recentemente forme risolutive vecchie, di facile attuazione ma ormai fuori contesto reale, come abbiamo visto per le restrizioni fisiche attraverso la costruzione di muri. In questa visione più fluida e dinamica delle migrazioni ci vengono in aiuto modelli di integrazione meno ancorati alle logiche passate, come il modello transnazionale e quello interculturale. Il primo si riferisce, come abbiamo già visto in occasione delle teorie sociologiche che spiegano gli spostamenti

di popolazioni attuali, al fenomeno come esperienza del singolo all'interno della comunità sia di partenza che di arrivo, generando continue interazioni sia soggettive, che familiari e comunitarie, abbandonando modelli di inclusione che passino per rinunce o assimilazioni varie ma focalizzandosi nell'evitare la contrapposizione tra migranti e autoctoni. Nel secondo caso invece, più incline per caratteristiche a quello italiano, parte dal presupposto che l'integrazione è scambio e dialogo tra culture diverse e quindi a carattere bidirezionale e simmetrico. Le caratteristiche quindi portano ad una interazione pacifica da cui dovrebbe nascere una nuova cultura terza, come risultato reale dell'accrescimento avvenuto tra i vari individui ed entità nel territorio e della condivisione dal basso delle esperienze pregresse. A seconda di come si costruisce un modello sociale e ancor di più dalle sue interazioni sia interne che esterne, mutano i contesti territoriali ed i rapporti con gli spazi e la città intera diventano teatro dell'espressione di questi. Queste nuove forme di integrazione rivelano moderni ripensamenti di costruzione e fruizione dello spazio, sia pubblico che privato, ridefinendo il paesaggio urbano in cui sorgono quartieri etnici, in cui le segregazioni spaziali e sociali, come i ghetti o gli insediamenti informali, spesso danno vita a nuove forme di coabitazione, conflitti, nuovi approcci di produzione di cooperazione, in cui il ruolo della città non può che essere centrale di governo attivo delle dinamiche che si stanno creando.

2. La Macchina dell'Accoglienza in Italia

Si rende particolarmente necessaria una disamina ad ampio raggio di quella che è la governance delle situazioni migratorie nel nostro paese, dovuta sia alla particolare delicatezza del tema odierno, sia alle implicazioni future che questo inevitabilmente comporta, data la sua natura strutturale, diversificata e complessa, come vedremo appunto.

In questo capitolo analizzeremo il sistema italiano sia dal punto di vista legislativo, inerente alle policy adottate fin dagli anni 90, sia dal punto di vista della governance, in particolare la sua struttura, il ruolo e i soggetti coinvolti, l'evoluzione delle particolarità legislative inerenti ai diritti e doveri dei migranti nonché le forti criticità rilevate ad un modello di accoglienza ed integrazione che di fatto, per certi versi, ancora acerbo e privo della fondamentale caratteristica di sistema a tutti gli effetti.

2.1 Dinamiche recenti nel panorama migratorio italiano

2.1.1. Generale confronto con l'Europa sulla base di: tassi di accettazione, richieste di asilo e tempi di esamina delle richieste

L'ultimo decennio è stato particolarmente significativo a livello europeo, a tal punto che possiamo definire una vera e propria crisi migratoria quella in atto dall'inizio della crisi economica nel 2008, che si distingue in maniera marcata per la forte ascesa di ingressi irregolari di immigrati in cerca di protezione internazionale. Questa si identifica in maniera differente dall'altra grande ondata migratoria subita nel vecchio continente negli anni 90, allora caratterizzata da un numero esiguo di paesi di provenienza, dovuta allo scioglimento dell'URSS e le successive nascite dei paesi dell'Est nonché le guerre balcaniche e l'allargamento spaziale progressivo dei confini dell'Europa stessa, contribuirono a rafforzare la rotta migratoria verso la parte Occidentale, segnando di fatto un primo grande confronto con la tematica dei flussi migratori.

Attualmente il fenomeno si distingue dal precedente per i seguenti motivi: numero di paesi di provenienza coinvolti maggiore, non solo Medio-Oriente ma anche Africa sub-sahariana; cause non solo legate, come trattato nel primo capitolo, alle situazioni geo-politiche instabili e bellicose ma anche a particolari situazioni generali disastrose e senza futuro di alcuni stati; ampie rotte di accesso e diversità di tratte.

Nello specifico il nostro paese ha risentito in maniera diversa dei flussi stessi rispetto al resto d'Europa, in virtù della sua posizione geografica strategica come porta principale d'entrata, oltre che per le leggi interne nazionali differenti in materia di gestione delle richieste di asilo nonché le diverse etnie rispetto alle principali a livello europeo. In questo breve paragrafo faremo emergere le singolarità più significanti del nostro paese in relazione al trend generale europeo.

Serie Storica Richieste di Asilo dei Principali Paesi Europei										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Germania	21.325	27.575	41.245	45.680	64.410	109.375	172.945	441.800	722.265	198.255
Grecia	:	:	:	9.310	9.575	7.860	7.585	11.370	49.875	56.940
Spagna	:	:	2.550	2.970	2.350	4.285	5.460	14.600	15.570	30.445
Francia	:	42.070	48.030	52.140	54.265	60.475	58.845	70.570	76.790	91.965
Italia	30.140	17.640	10.000	40.320	17.170	25.720	63.655	83.245	121.185	126.550
Ungheria	:	:	:	:	:	18.565	41.215	174.435	28.215	3.115
Austria	:	:	:	:	:	:	25.675	85.505	39.875	22.455
Svezia	24.275	23.600	31.785	29.630	43.835	49.225	74.980	156.110	22.330	22.190
Regno Unito	31.290	30.645	22.615	25.870	27.885	29.640	32.120	39.720	39.240	33.310
European Union	152.890	195.840	206.880	263.160	278.280	367.825	562.680	1.257.030	1.206.120	650.970

Figura 20 Serie storica richieste di asilo dei principali paesi Europei
Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018

Questa prima tabella ci illustra in maniera chiara come i forti flussi migratori si sono poi canalizzati ed espressi in un forte aumento delle richieste di asilo. Dalle cosiddette primavere arabe del 2011 infatti, il generale trend ci indica come effettivamente c'è stato un incremento abbastanza continuo, specie nel triennio 2015-2017. Il vero dato significativo che questa tabella ci offre però, riguarda le richieste di protezione dei paesi selezionati, evidenziando come ci siano forti variazioni anche annuali, rilevanti. Questo è dovuto da molti fattori sia interni alle nazioni, come il cambiamento di alcune policy a seconda dei governi più o meno stringenti, sia esterne alle stesse, come l'esplosione di nuovi conflitti in aree diverse dalle precedenti, la chiusura di alcune tratte o l'azione condivisa di più stati che indirizzano poi le scelte migratorie verso alcuni territori precisi.

Altra considerazione preliminare che risulta dalla tabella soprastante è relativa alla distribuzione delle richieste di asilo tra i principali paesi europei, infatti si nota subito una forte differenziazione nella distribuzione delle domande. Basandoci infatti nel solo ultimo triennio 2015-2017 la Germania risulta essere la nazione che più ha assimilato migranti, quasi il 44%, seguita poi dall'Italia con quasi l'11% di richiedenti accettati, Francia con circa l'8%, Ungheria con poco meno del 7%: più del 65% delle richieste proposte a livello europeo vengono assorbite da tre stati ovvero Germania, Italia e Francia.

La situazione però cambia se si mettono in relazione i dati Eurostat (2017) della popolazione totale del 2017 con il numero di migranti effettivamente presenti nel paese nel 2017: qui infatti si nota come nell'ultimo triennio i richiedenti ogni mille residenti, per l'Italia si attestano intorno al 4,4, per la Francia e Ungheria circa il 5,5, per la Grecia circa 7,2, Spagna 7,6 a salire fino al 14,1 della Germania, al 14,5 della Svezia e al 16 dell'Austria. Gli stati territorialmente più piccoli come Lussemburgo (40), Malta (36,7), Islanda (20,0) hanno tassi decisamente maggiori,

poiché si ripercuote sulla bassa presenza di abitanti totali di queste realtà.

Serie Storica Richieste di Asilo per Principali Cittadinanze										
EU28	2013	% sul totale annuale	2014	% sul totale annuale	2015	% sul totale annuale	2016	% sul totale annuale	2017	% sul totale annuale
Syria	45.820	12,46	119.000	21,15	362.730	28,86	334.865	27,76	102.415	15,73
Iraq	8.110	2,20	14.845	2,64	121.590	9,67	127.095	10,54	47.560	7,31
Afghanistan	20.715	5,63	37.855	6,73	178.305	14,18	182.970	15,17	43.760	6,72
Nigeria	10.190	2,77	18.895	3,36	30.025	2,39	46.255	3,84	39.105	6,01
Pakistan	19.115	5,20	20.550	3,65	46.520	3,70	47.645	3,95	29.590	4,55
Eritrea	13.920	3,78	36.250	6,44	33.115	2,63	33.370	2,77	24.370	3,74
Albania	10.505	2,86	16.145	2,87	66.140	5,26	29.155	2,42	22.100	3,39
Extra-EU28	367.825		562.680		1.257.030		1.206.120		650.970	
ITALIA	2013	% sul totale annuale	2014	% sul totale annuale	2015	% sul totale annuale	2016	% sul totale annuale	2017	% sul totale annuale
Nigeria	3.170	12,33	9.690	15,22	17.780	21,36	26.550	21,91	24.950	19,72
Bangladesh	460	1,79	4.525	7,11	6.015	7,23	6.570	5,42	12.125	9,58
Pakistan	3.175	12,34	7.095	11,15	10.285	12,36	13.470	11,12	9.470	7,48
Gambia, The	1.700	6,61	8.490	13,34	8.015	9,63	8.845	7,30	8.705	6,88
Côte d'Ivoire	235	0,91	1.480	2,33	3.085	3,71	7.435	6,14	8.380	6,62
Senegal	990	3,85	4.660	7,32	6.370	7,65	7.550	6,23	8.295	6,55
Guinea	155	0,60	935	1,47	1.685	2,02	6.040	4,98	7.795	6,16
Mali	1.715	6,67	9.760	15,33	5.445	6,54	6.305	5,20	7.495	5,92
Eritrea	2.090	8,13	475	0,75	700	0,84	7.395	6,10	6.370	5,03
Ghana	480	1,87	2.100	3,30	3.620	4,35	4.480	3,70	4.990	3,94
Extra-EU28	25.720		63.655		83.245		121.185		126.550	

Figura 21 Serie storica richieste di asilo per principali cittadinanze: confronto Eurpa-Italia
Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018

Altra caratteristica singolare riguardante il nostro paese, in relazione con l'Europa, è quella inerente alla differenziazione dei paesi di provenienza dei richiedenti: si può vedere in tabella come le principali nazionalità che presentano domanda in Europa sono siriane, irachene, pakistane, albanese e nell'ultimo anno anche nigeriane mentre per quanto riguarda l'Italia queste possono ritenersi solo una quota molto bassa poiché i maggiori paesi delle istanze ricevute appartengono all'Africa sub-sahariana, nello specifico Nigeria, Costa d'Avorio, Gambia, Senegal, Guinea e Mali oltre ad una insolita quota dalla tratta Bangladesh e Pakistan.

Queste forti fluttuazioni differenziali possono essere ascrivibili fondamentalmente a 3 motivi:

- il primo riguarda il confronto tra gli accessi irregolari e le effettive richieste di asilo ovvero tassi di domande diversi. In paesi come Italia e Grecia specialmente, principali porte d'entrata, non tutti gli individui sbarcati irregolarmente fanno poi richiesta di alcuna protezione (la media dell'ultimo triennio 2015-2017 è del 72% in Italia e del 39% in Grecia), per motivi legati al raggiungimento di altri paesi o problemi di fiducia o paure legate ad eventuali traumi subiti, come invece richiede espressamente il Regolamento UE n. 604/2013, poiché la mancata identificazione comporta l'impossibilità per altri paesi che in futuro ricevono questi flussi, di attribuire al primo paese la responsabilità dell'accoglienza;
- il secondo motivo riguarda prettamente il tasso di accettazione e la forte eterogeneità riscontrata, causata dalle forti diversità legislative tra i vari stati che derivano dall'assoluta sovranità statale sul processo gestionale delle domande. La tabella dei risultati Eurostat a fianco riporta infatti da un lato le decisioni prese nel triennio considerato e dall'altro il tasso di risposte positive per i principali paesi europei considerati anche nelle precedenti analisi e

Serie storica triennio 2015-2017 Tasso di accettazione delle richieste di asilo

	Totale decisioni 2015	Totale decisioni 2016	Totale decisioni 2017	Totale decisioni accettate 2015	Totale decisioni accettate 2016	Totale decisioni accettate 2017	Tasso accettazione triennio 2015-2017
EU28	596.580	1.106.405	973.330	672.900	442.880	307.575	53,18
Danimarca	12.225	10.410	6.875	7.125	2.365	9.920	65,77
Germania	249.280	631.085	524.185	433.905	261.620	140.910	59,55
Grecia	9.640	11.455	24.510	4.030	2.715	10.455	37,72
Spagna	3.240	10.250	13.345	1.020	6.855	4.670	46,75
Francia	77.910	87.485	110.945	20.630	28.755	32.565	29,66
Ungheria	3.340	5.105	4.170	425	430	1.290	17,00
Malta	1.490	1.435	1.110	1.250	1.190	760	79,31
Olanda	20.465	28.875	15.945	16.450	20.810	7.810	69,04
Austria	21.095	42.415	56.285	15.045	30.370	30.000	62,95
Polonia	3.510	2.495	2.060	640	305	510	18,04
Svezia	48.570	95.770	61.065	32.360	66.585	26.775	61,21
Regno Unito	38.070	30.915	27.770	13.950	9.935	8.560	33,53
Italia	71.345	89.875	78.235	29.615	35.405	31.795	40,43

Figura 22 Serie storica triennio 2015-2017 Tasso di accettazione delle richieste di asilo

Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018

valutazioni. Basandoci sulla media europea che si attesta circa nel 53%, si nota come i paesi che riconoscono di più la forma di protezione internazionale sono rispettivamente: Malta con quasi l'80%, Danimarca e Olanda con oltre il 65%, Austria con il 63%, Svezia con il 61% e Germania con il 60%. Tra i paesi più restrittivi troviamo non poche sorprese, tra cui anche l'Italia, la quale si attesta circa al 40%, molto al di sotto della media europea seppur, come abbiamo visto in precedenza, il tasso di richieste di asilo in rapporto agli ingressi irregolari risulta essere molto alto. Francia e Regno Unito risultano essere le nazioni più restrittive dal punto di vista dell'accettazione insieme alla Grecia e si attestano intorno al 30%. Questi dati inoltre ci fanno capire come le policy nazionali restrittive o al contrario più aperte all'inclusione, incidano in maniera diretta sia sul tasso di richieste accettate sia di fatto sui paesi di provenienza e, come vedremo ora, anche sulle tempistiche decisionali stesse;

- l'ultimo si riferisce al tema della diversità temporale nel prendere una decisione sulle richieste, tra i vari paesi europei. Questo dato non è preciso poiché non si riferisce alla data di emissione di ogni richiesta e dell'effettiva risposta ma in ogni caso permette di avere un giudizio prossimo sull'efficientamento dei sistemi nazionali.

Gestione temporale delle decisioni - Media triennale 2015-2017

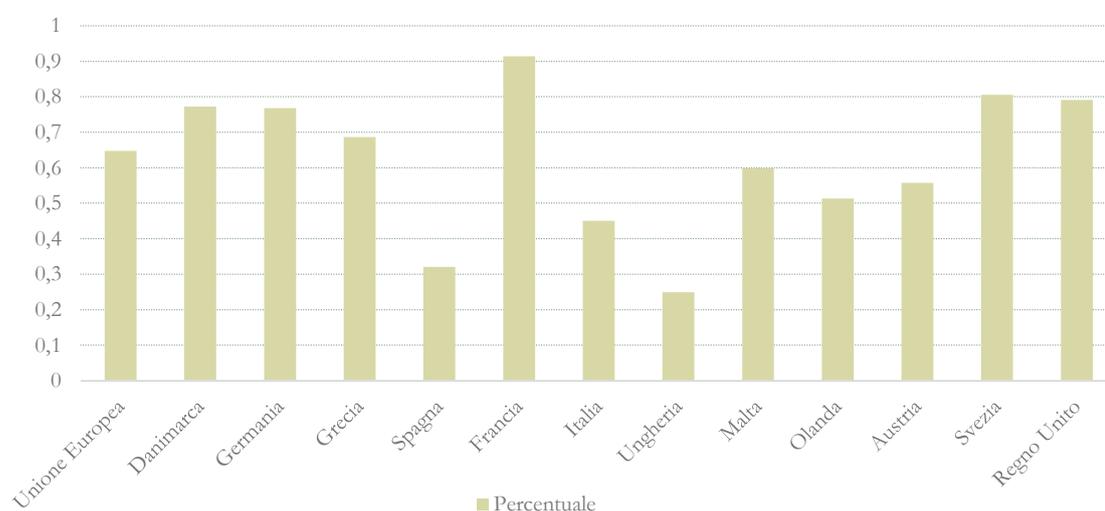


Figura 23 Gestione temporale media delle decisioni prese sulle richieste di asilo

Tasso di accettazione delle richieste di asilo Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018

I dati elaborati da Eurostat permettono di calcolare il tasso effettivo di decisioni affrontate durante il triennio 2015-2017, dandoci una sommaria e generale visione sulle tempistiche adottate dai principali paesi europei e provare così, a fare una prima analisi. Queste percentuali sono state ricavate rapportando il numero di decisioni prese in un anno e la somma delle richieste totali annuali con il disavanzo di richieste pendenti derivanti dall'anno precedente e infine mediate nel triennio in esame. Ciò che emerge è significativo poiché si può notare come i paesi cosiddetti "porte del mediterraneo" quali Italia (45%) e Spagna (31%) sono tra le nazioni con il tasso minore, anche rispetto alle media europea molto alta (64%), eccezion fatta per la Grecia (69%) dovuta alle disastrose condizioni instabili interne ed alla forte spinta europea del 2015. Le nazioni al contrario più virtuose ed efficienti sono in primis la Francia, con quasi il 90%, seguita da Germania, Danimarca, Svezia e Regno Unito, che si attestano tra il 70% e 80%. Tornando al contesto italiano è bene precisare come il basso tasso rispetto alla media europea, del triennio considerato, è frutto anche della diversità dei gradi di protezione possibili concessi, come ad esempio la protezione umanitaria, dai paesi di provenienza in misura maggiore dall'Africa sub-sahariana e quindi di più difficile valutazione che richiede più tempo e anche dalla legislazione interna che prevede molti gradi di giudizio ed appello.

Questo primo generale sottocapitolo si è reso particolarmente utile nel far evidenziare, in maniera quantitativa, le prime e in aggiunta più importanti forti differenziazioni interne al fenomeno migratorio, sia strutturali che compositive, restituendo un quadro europeo ancora molto frammentato e, cosa ancor più problematica, un basso coordinamento generale sia nelle responsabilità degli stati sugli individui in arrivo sia a livello nazionale nel cercare di creare un framework comune, continuando di fatto ad avere una gestione sovrana sulle modalità decisionali delle richieste. Da una parte quindi si indebolisce e rallenta un'Europa che di fatto si auto limita negli strumenti che lei stessa promuove (vedi resettlement e questioni rimpatri), dall'altro vige tuttora in maniera radicata, specie in alcuni stati, il pensiero di una gestione operativa e legislativa puramente nazionale ma con i finanziamenti che di fatto sono europei.

2.1.2. Situazione attuale italiana: sbarchi, domande di protezione e numeri sull'accoglienza generale

Negli ultimi vent'anni la questione migratoria ha cambiato spesso volto e prospettive, in un paese dove la storia migratoria ha sempre visto come protagonista l'emigrazione, a partire dalla fine dell'800 per poi continuare per tutto il '900. Anche oggi il fenomeno dell'emigrazione ha ancora dei forti connotati, specie tra i giovani che non vedono futuro qui e cercano di costruirsi una vita all'estero. Dal 1990 invece, si è assistito sempre più in maniera consistente e diversificata sia nella struttura che nelle modalità, del fenomeno migratorio in entrata. Qui cercheremo di dare un quadro iniziale quantitativo sulla gestione migratoria odierna partendo dagli sbarchi, le richieste effettive di asilo e i numeri della seconda accoglienza.

Data la sua peculiarità di "porta" principale d'Europa, assieme a Grecia e Spagna, fortemente dovuta alla sua posizione geografica, come destinazione o paese di transito sulla rotta del Mediterraneo Centrale via mare, il numero di sbarchi sulle coste italiane dal 2011 ha subito un'impennata, passando dai 62.692 migranti ai 119.369 del 2017. Questa rotta è anche quella che registra il maggior numero di morti che nel quadriennio 2014-2017 si attestano ad una media di 3.364 per anno, con un picco nel 2016 di 4.578 morti, coinciso con il forte picco di arrivi.

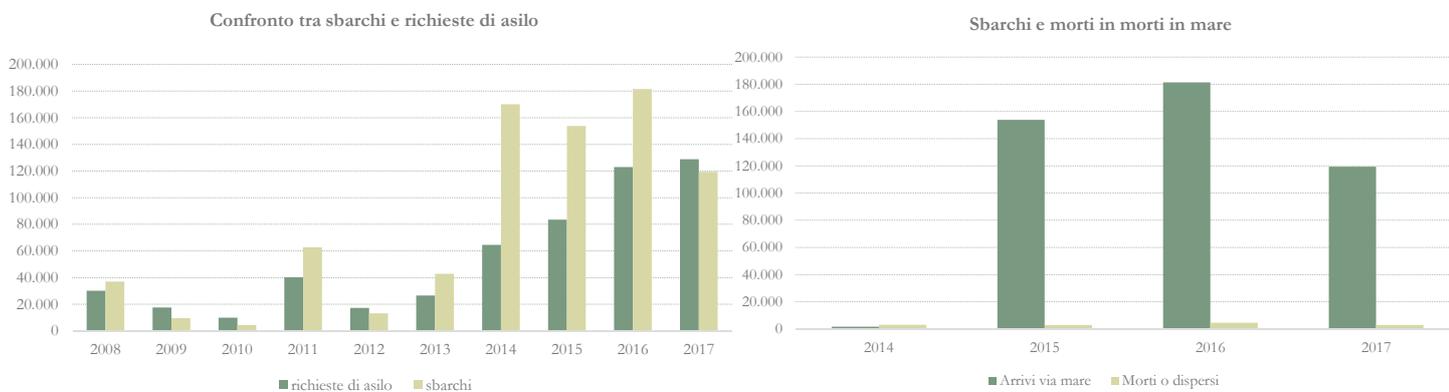


Figura 24 Confronto tra sbarchi e richieste di asilo

Figura 25 Confronto tra arrivi in mare e morti in Italia

Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018, Rielaborazione personale

Come si nota però dalla serie storica, l'andamento negli ultimi dieci anni appare discontinuo, anche nell'ultimo triennio, dove comunque si è assistito ad una forte escalation di migranti mai registrata che rende di difficile interpretazione attuale e previsione futura. Se si osserva attentamente il trend delle richieste invece si nota come queste non siano stabilmente fisse come tasso di ricezione delle stesse ma fluttuino in base alla quantità degli sbarchi e da altre caratteristiche precise come nuove regolamentazioni, provenienza dei migranti e status richiesto. In concomitanza infatti delle annate che hanno rappresentato degli spartiacque in termini non solo di arrivi ma anche di svolte nelle situazioni geopolitiche (guerra in Libia 2011 e Siria 2013) si hanno avuto non solo sbarchi numerosi ma addirittura richieste di protezione che si sono ripercosse nell'anno seguente, come nel 2011-2012 e 2016-2017.

Entrando maggiormente nello specifico è interessante esaminare la distribuzione territoriale a livello regionale degli sbarchi.

Serie storica sbarchi regionali in Italia 2011-2016

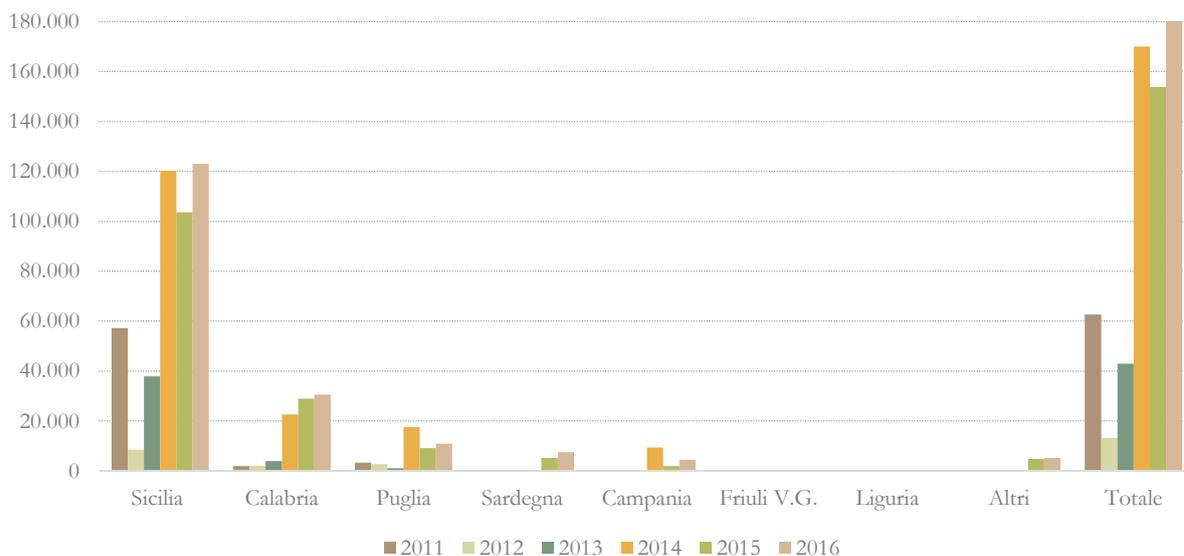


Figura 26 Serie storica sbarchi regionali in Italia

Tratta da: UNHCR, Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, Ottobre 2016, Rielaborazione personale

In questa serie storica degli sbarchi sulle nostre coste dal 2011 al 2016, appare abbastanza evidente come il sud sia quasi interamente interessato dal fenomeno, data ovviamente la posizione geografica di vicinanza al continente africano, ideale per la rotta dalla Libia e Tunisia. La regione che negli anni si è sempre più contraddistinta come primo territorio di attracco e di accoglienza primaria è la Sicilia che assorbe quasi il 70% del totale delle persone sbarcate in Italia, seguita da Calabria e Puglia, molto distaccate e Sardegna che nell'ultimo periodo ha visto incrementare di molto ed in maniera celere, il suo ruolo di territorio di sbarco da parte dei migranti.

Porti maggiormente interessati dagli sbarchi nel 2017

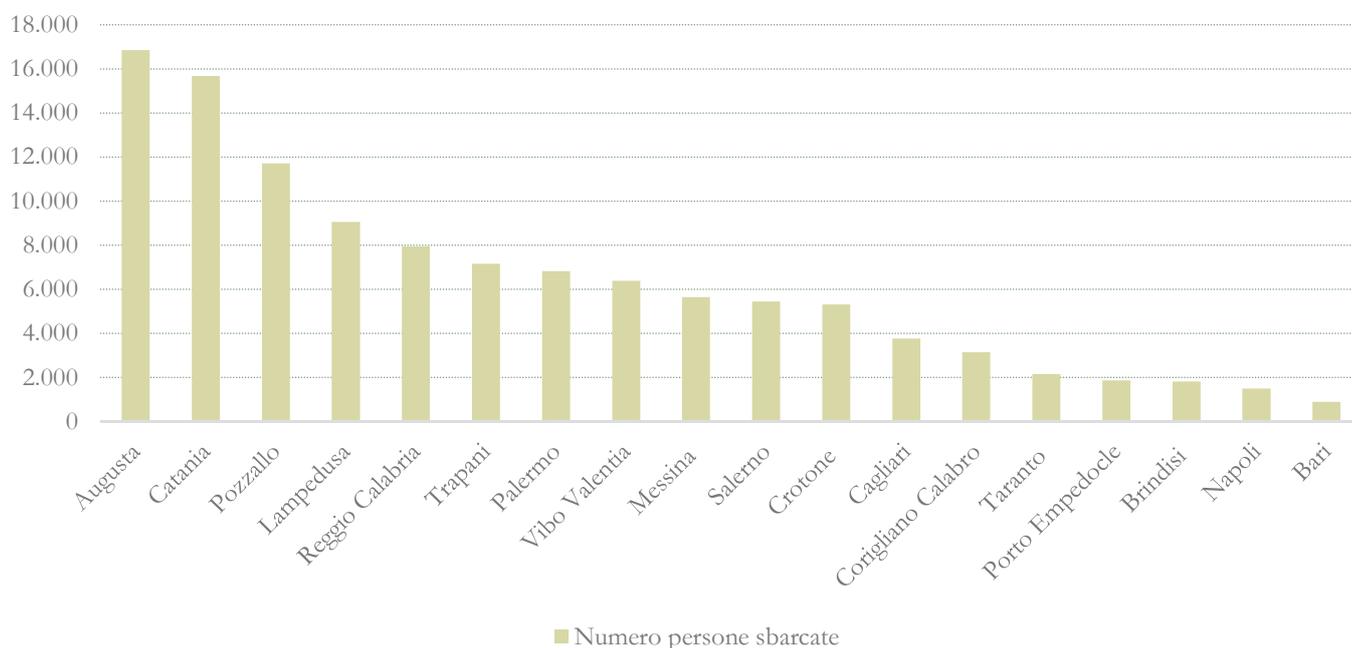


Figura 27 Porti maggiormente interessati dagli sbarchi in Italia

Tratta da: Ministero dell'interno, Cruscotto giornaliero, data ultimo accesso: 04/06/2018

Come ulteriore prova della concentrazione degli sbarchi al Sud ed in particolare in Sicilia, dal grafico si nota come i porti maggiormente interessati dagli sbarchi siano situati in Sicilia, a seguire Lampedusa e la Calabria. Diversa e più complessa invece risulta essere la redistribuzione delle presenze sul territorio regionale: queste infatti si sono caratterizzate da non poche problematiche negli scorsi anni, dovute principalmente da una non equa ed uniforme diffusione sul territorio.

Percentuale distribuzione territoriale per Regioni - Serie storica 2013-2017

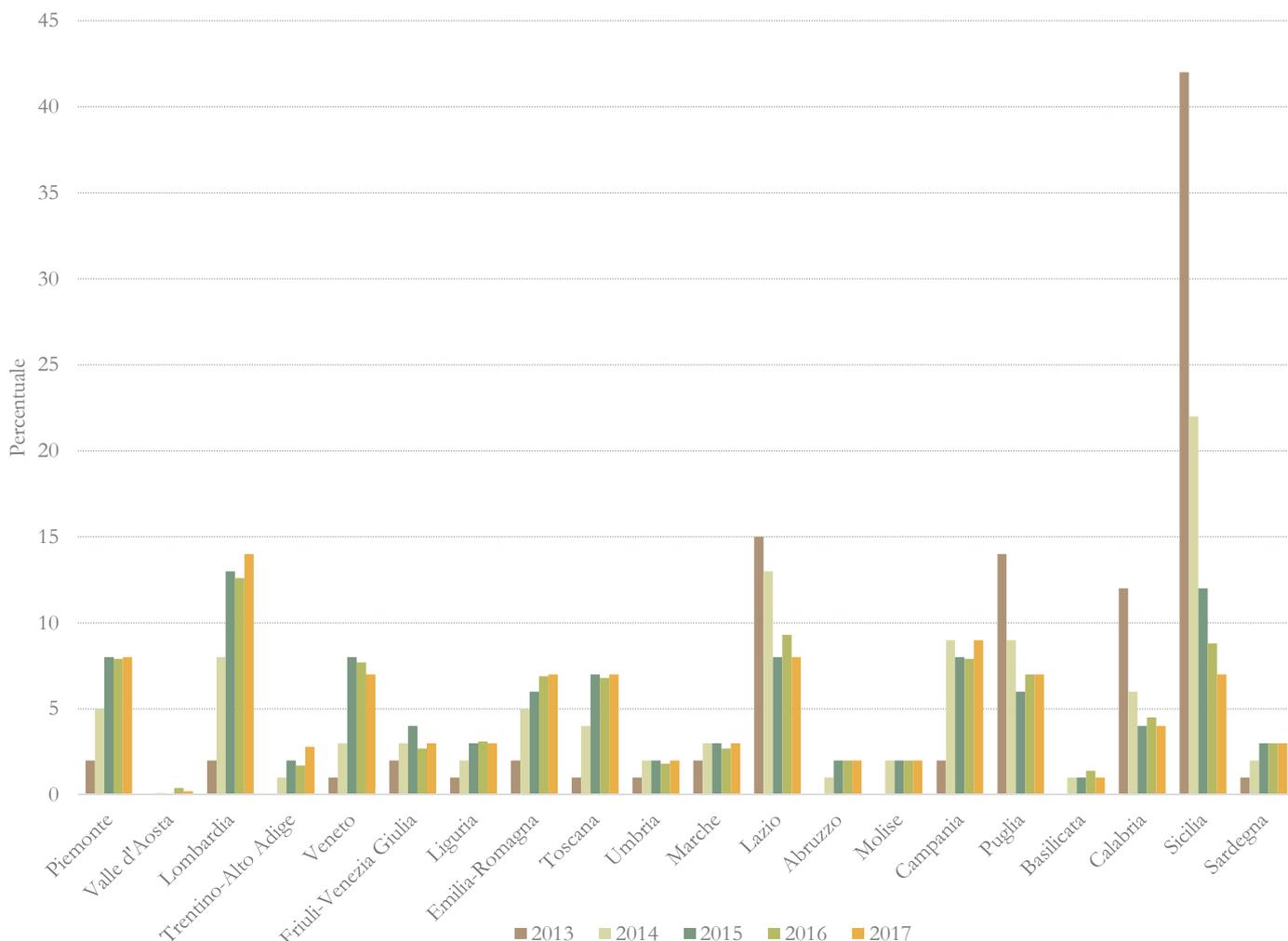


Figura 28 Serie storica 2013-2017 della distribuzione regionale dei migranti in Italia
Tratta da: Atlante SPRAR 2016, Aprile 2017, Rielaborazione personale

Questo grafico rappresentante la distribuzione effettiva sul territorio regionale, fa emergere chiaramente la struttura politica decentralizzata, riflettendo la volontà di utilizzare strumenti territoriali capillari per accogliere e meglio integrare i migranti e i locali. Ciò sulla carta sembra essere l'intento e lo scopo ma, come vedremo successivamente, sussistono ancora evidenti limiti dovuto principalmente alla continua politica della situazione cosiddetta straordinaria o di emergenza, tale da giustificare la temporaneità e soprattutto la limitata e in alcuni casi scarsa offerta di servizi per l'integrazione. Come si evince dalla tabella, la distribuzione territoriale nel 2013 non era affatto equa e seguiva un criterio non quantitativo, basato cioè sul rapporto con i residenti locali o politico, cioè come accordo con le regioni in cui queste si impegnino effettivamente in una diffusione omogenea nei comuni. Le regioni che si sobbarcavano quasi l'80% del totale dei migranti erano dunque in ordine: Sicilia (42%), Lazio (15%), Puglia (14%)

e Calabria (12%). Negli anni a seguire queste hanno avuto delle decrescite causate sia dal fenomeno del volontario dei comuni all'accoglienza, ora sempre minore poiché il tema è divenuto politico perciò pochi sindaci si prendono la responsabilità di accogliere e portare migranti nel proprio territorio, sia dal lento e progressivo inserimento con adozione della programmazione SPRAR, che vedremo in seguito è ancora molto marginale per problematiche legate alla volontà dei comuni di aderirvi e sia per fortissimo ricorso da parte delle Prefetture alla costituzione di bandi per la realizzazione o l'utilizzo di strutture temporanee, i cosiddetti CAS, che ad oggi assorbono quasi l'80% dei migranti totali in Italia. Nel 2017, si nota come sostanzialmente la distribuzione dei migranti totali per regione sembra si stia livellando sempre più, restituendo un quadro generale comune abbastanza buono: regioni come la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia, il Veneto e la Toscana infatti si sono attivate in maniera forte e questo ha permesso una redistribuzione regionale migliore. Il problema però ad oggi, nonostante gli accordi tra Stato e ANCI, gli ulteriori finanziamenti a pioggia, sono le scarse adesioni allo SPRAR: queste risultano ancora fortemente sproporzionate a livello regionale, come testimonia la tabella sottostante derivante dall'Atlante SPRAR (2016), infatti, le regioni che nettamente sono più predisposte ad avviare programmi di questo genere sono Lazio (22%), Sicilia (20%), Puglia (9,4%) e Calabria (9%). Inoltre la problematica si estende ai comuni poiché ci sono situazioni, in particolare come quella veneta, in cui si tende a concentrare in alcuni centri di accoglienza tutti i migranti, in comuni piccoli creando così sia un sovraffollamento delle strutture con conseguente difficoltà nella gestione e nella distribuzione dei servizi e soprattutto creando frizioni con i residenti locali, specie se questi risultano essere pochi, aumentando quindi la percezione dei migranti stessi e rendendo ancora più complesse le operazioni di integrazione. La proposta del 2016 e ancora attuale quindi, nata dall'accordo tra Ministero dell'Interno e ANCI, prevedeva un numero aritmetico preciso di migranti per comune, nello specifico 2,5, non teneva conto ne delle differenze enormi tra le varie realtà locali sia nella composizione del tessuto sociale, sia in quello economico e produttivo, ne della volontà politica che sempre più comuni hanno, di ostruzionismo e non accoglienza a priori.

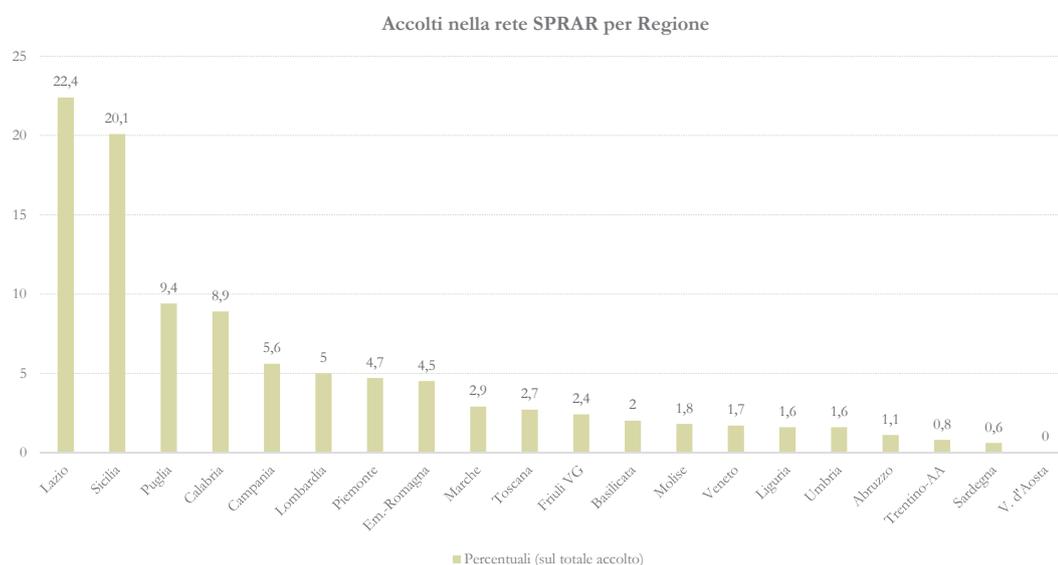


Figura 29 Distribuzione accoglienza SPRAR nelle Regioni
Tratta da: Atlante SPRAR 2016, Aprile 2017

Passando ora all'analisi delle decisioni finali delle richieste di asilo e in particolare la loro composizione, notiamo subito come l'altalenante trend decisionale coincide di fatto con il trend visto in precedenza degli arrivi sulle coste italiane. Si evidenzia fin da subito come nell'ultimo triennio considerato, la percentuale di dinieghi sia nettamente maggiore, poco meno del 60% delle richieste totali, dovuta presumibilmente sia alla peculiarità già vista in precedenza tutta italiana di richiedenti asilo principalmente da paesi che non rientrano nelle categorie della Convenzione di Ginevra, sia alle restrizioni previste dalle Commissioni Territoriali atte a valutare le domande. La caratteristica principale che si evince da questa divisione è che la protezione umanitaria è quella rilasciata maggiormente, seguita da quella sussidiaria, temporanea anch'essa e in ultima quella di rifugiato che, a differenza delle altre due, ha valenza più lunga ma è anche maggiormente vincolante e di difficile approvazione. Come si è già sottolineato e motivato in precedenza, lo status di rifugiato è rilasciato decisamente in maniera minore, non solo per problematiche legate all'accertamento ma anche perché le nazionalità principali non sono quelle siriane o irachene ma appartenenti all'Africa sub sahariana.

Decisioni Richieste di Asilo 2013-2017

Status	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Rifugiati	3.078	13,0%	3.641	10,0%	3.555	5,00%	4.808	5,3%	6.827	8,4%
Protezione Sussidiaria	5.564	23,5%	8.338	23,0%	10.225	14,38%	12.873	14,1%	6.880	8,4%
Protezione Umanitaria	5.750	24,3%	10.034	27,7%	15.768	22,17%	18.979	20,8%	20.166	24,7%
Diniego	6.765	28,6%	14.217	39,2%	41.503	58,36%	54.254	59,6%	46.992	57,6%
Altri esiti	2.477	10,5%	40	0,1%	66	0,09%	188	0,2%	662	0,8%
	23.634		36.270		71.117		91.102		81.527	

Figura 30 Serie storica classificazione delle decisioni sulle richieste di Asilo 2013-2017
Tratta da: Eurostat, 2017, data ultimo accesso: 12/02/2018, Rielaborazione personale

FOCUS TIPOLOGIE DI PROTEZIONI

Rifugiato:

“...chiunque, nel timore fondato di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato”
(Art. 1, Convenzione Ginevra 1951; Art. 2 Dir. 2004/83/CE; art. 2, comma 1, lett. e), D.Lgs. 251/2007)

Protezione Sussidiaria:

“...cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (o nel paese di domicilio se apolide), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno”
(Art. 2, lett. g), D. Lgs. 251/2007)

Protezione Umanitaria (permesso di soggiorno per motivi umanitari):

“Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.”
(Art. D.Lgs. 25/2008)

Presenza migranti nel sistema di accoglienza italiano 2014-2017

Condizione di permanenza	2014	2015	2016	2017
CAS	35.499	76.683	137.218	151.239
Hotspot	/	/	820	352
Centri di Prima Accoglienza	/	/	14.694	13.302
Strutture Temporanee	9.592	7.394	/	/
SPRAR	23.836	30.345	35.352	24.573
Totale accolti sul territorio nazionale	68.927	114.422	188.084	189.466

Figura 31 Distribuzione delle condizioni di permanenza dei migranti nel sistema di accoglienza italiano
Tratta da: Atlante SPRAR 2016, Aprile 2017, Rielaborazione personale

In questa soglia storica risulta interessante visionare le principali differenziazioni delle condizioni di permanenza dei migranti in Italia, le varie fasi nell'organigramma strutturale dell'accoglienza stessa e i numeri effettivi degli accolti sul territorio nazionale. Si intende precisare fin da subito che ora non si entrerà nel dettaglio della definizione sistemica in ogni sua parte ma ci si limiterà ad osservare i dati degli ultimi 4 anni osservandone gli andamenti poi, successivamente si entrerà nel dettaglio delle definizioni strutturali del sistema. Da una prima occhiata si nota come dal 2015 si sia instaurata una diversa metodologia di accoglienza nei cosiddetti hotspot e successivamente nei centri di prima accoglienza, caratterizzati per la breve durata dei soggiorni, mirati ad esplicare funzioni di riconoscimento, presentazione del caso, richiesta eventuale di asilo e riconoscimento dello status di migrante. Risalta subito il forte disequilibrio tra le strutture CAS, ovvero Centri di Accoglienza Straordinaria, e il vero e proprio sistema di seconda accoglienza e modello di integrazione SPRAR, ovvero Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Quest'ultimo infatti ha un trend altalenante che si attesta attorno alle 30.000 persone dal 2014 al 2017, mentre le strutture straordinarie hanno un trend in continua crescita rilevante, arrivando ad assorbire quasi l'80% del totale dei migranti sul suolo italiano.

2.1.3. Disamina storica della governance migratoria italiana: dalla questione economica alla questione di pubblica sicurezza

Per comprendere meglio la strutturazione del modello di accoglienza italiano di cui tratteremo poi, è necessario in prima istanza, analizzare in maniera politica e sociale come l'evoluzione del fenomeno migratorio sia stato affrontato nell'arco di tempo dal 1990 ad oggi, ovvero il tempo storico in cui questo ha cambiato spesso la propria prospettiva, basti pensare al forte flusso in entrata mai registrato, e alle conseguenti reazioni che il territorio ha messo in atto. La governance delle situazioni migratorie con cui abbiamo avuto a che fare e con cui dobbiamo sempre più confrontarci ha richiesto specifici interventi e pianificazione delle politiche di settore per arginare, regolamentare, favorire o disincentivare particolari effetti delle migrazioni stesse. La storia dei flussi migratori in Italia ha radici ben differenti e soprattutto molto più recenti rispetto ai paesi del nord e del centro Europa e spesso coincide con vere e proprie situazioni emergenziali: è il caso della Legge Martinelli n. 39 del 28 febbraio 1990, la quale si poneva come primo serio tentativo di regolamentazione dei flussi migratori dall'Est Europa iniziati verso la fine degli anni '80 e culminati nei primi anni '90 con la cosiddetta "emergenza albanese", derivanti dal tentativo di ricostruzione degli stati dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Questa si presentava quindi come primo intervento in materia di asilo, infatti introdusse le "Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolamentazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato". Nella prima parte del testo ci si concentrava soprattutto sulla definizione e ampliamento della condizione di asilo e di rifugiato nel nostro territorio mentre nella seconda parte, si mirava a controllare i flussi specifici di migranti dall'Est, in base ad una programmazione statale che faceva riferimento alle necessità delle realtà territoriali economiche e l'effettivo bisogno di manodopera. Il quadro economico quindi tende ad essere l'approccio di base per cercare di governare il fenomeno. Introduceva inoltre, per combattere l'attività migratoria clandestina, pene pecuniarie e in alcuni casi detentive aggravate dal favoreggiamento e fissava le basi per la gestione del meccanismo delle espulsioni, legati a comportamenti socialmente dannosi o clandestini: si rimandava la decisione al prefetto attraverso decreto motivato che si traduceva in allontanamento e intimazione di lasciare il territorio italiano entro 15 giorni o accompagnamento diretto alla frontiera. Tramite l'utilizzo dello strumento del permesso di soggiorno, si regolava quindi il tempo in cui il migrante restava sul territorio straniero in base al carattere umanitario o economico. La situazione politica e il contesto internazionale di quegli anni ha in parte giustificato il corto respiro di questa manovra, atta per lo più a sanare le vicissitudini recenti che di fatto tentare di strutturare un sistema d'accoglienza generale tenendo conto il trend migratorio che si stava formando, ritenendolo principalmente frutto di una situazione di emergenza e pertanto destinato a concludersi in breve tempo.

La rapidità con cui il fenomeno, dalla metà degli anni '90, è cresciuto, ha riproposto il tema migratorio al centro

dell'agenda politica italiana, mettendo in luce prematuramente le criticità e l'inadeguatezza sostanziale degli strumenti precedenti, costringendo il Parlamento ad emanare un'altra legge n.40 del 1998 denominata Turco-Napolitano, successivamente unita al Testo Unico sull'immigrazione dello stesso anno. Questa era rivolta a chiarire i criteri delle modalità d'entrata nel paese tenendo presente la mutazione complessa dei flussi migratori. Le novità di questa quindi si sono concentrate in 4 punti focali:

- l'istituzione della carta del soggiorno ovvero qualsiasi cittadino straniero, residente in Italia almeno da cinque anni, che dimostri di avere un reddito disponibile in maniera continuativa, tale da mantenere se stesso e il suo nucleo familiare, può di fatto richiedere questa formula di riconoscimento con valore illimitato, anche per il coniuge e per i figli, avendo accesso a tutti i benefici dei cittadini locali, compresi i servizi previdenziali e sanitari;
- l'espulsione dal territorio italiano è sostanzialmente quella derivante dall'impostazione legislativa precedente, mentre si sono rafforzati dal punto di vista giuridico i respingimenti attraverso l'inasprimento delle pene a carico dei cosiddetti facilitatori, ovvero persone che traggono vantaggio dalle situazioni dei migranti organizzando reti criminali per favorirne lo spostamento illegale e sia chi approfitta della situazione dei migranti stessi, dando luogo a lavori sottopagati, sfruttamento minorile e altri generi di reati legati allo status dei migranti. Si gestivano quindi le espulsioni in maniera prettamente amministrativa e il residuale attraverso l'istituzione dei Centri di permanenza temporanea in attesa dell'eventuale esecuzione forzata dell'allontanamento;
- la grande novità riguarda il lavoro e la disciplina delle leggi che ne regolano l'ingresso: si sono introdotte infatti delle liste di accesso controllato, d'intesa con i paesi di origine, nelle quali il migrante che per motivi lavorativi debba spostarsi si possa iscrivere, così da risultare poi più facile e immediato il reclutamento da parte delle aziende italiane. Inoltre è stata introdotta la figura del garante ovvero enti locali, associazioni operanti nel settore immigrazione da almeno tre anni, cittadini o stranieri residenti possono farsi carico dell'alloggio, il mantenimento dei costi sostenuti e l'assistenza sanitaria del migrante per tutto il periodo del permesso stesso;
- per quanto riguarda i diritti del migrante, vengono favoriti i ricongiungimenti familiari se il migrante che li richiede dimostra di avere un reddito sufficientemente alto per riuscire a mantenere tutti i membri del nucleo familiare ed inoltre vengono assicurate le cure assistenziali di base alle categorie più deboli ovvero i migranti irregolari, attraverso gli ambulatori o negli ospedali e nei presidi pubblici generali, in particolare alle donne ed ai minori. Inoltre viene istituito l'obbligo scolastico per quest'ultimi e la possibilità di accedere all'edilizia pubblica in condizioni di parità con le famiglie italiane.

Alcuni di questi provvedimenti nascono in un clima politico totalmente stravolto rispetto a quello attuale, molto più rigido e con l'opinione pubblica indirizzata verso considerazioni negative e di diffidenza generale nonché di mal sopportazione del fenomeno odierno. In questa legge, durata come vedremo qui sotto, molto poco, l'intento

era sfruttare il clima di fiducia nelle istituzioni, sia nazionali che europee e il generale approccio di apertura culturale, per arginare e regolamentare i flussi bilanciando i diritti e i doveri di ciascun soggetto coinvolto.

Mutato il contesto politico e sociale nei primi anni 2000, si vede riproposta una netta rivisitazione della legge in materia di immigrazione, introducendo forti modifiche al Testo Unico, con impianto basato sulla Legge Turco-Napolitano, sia per quanto riguardava l'accessibilità in entrata e la permanenza effettiva, sia imponendo forti restrizioni sulle condizioni di asilo e quindi nelle decisioni sulle richieste. La legge "Bossi-Fini" si basa sempre sulla gestione e controllo dei flussi imposti a livello nazionale, sempre riferiti ai motivi lavorativi che fanno da cornice alle domande di entrata. Le limitazioni attuate per leggi riguardanti gli ingressi si riferiscono:

- al rilascio del permesso di soggiorno, in linea con la precedente legislatura ma, in questo caso, viene tolta l'obbligatorietà motivazionale dell'eventuale diniego, di modo da rendere sostanzialmente impossibile fare ricorso, nonché si aumentano le cause motivazionali valevoli il diniego di ingresso, inglobando a quelle precedentemente previste, il diniego per condanna penale o patteggiata, introducendo inoltre procedure foto-dattiloscopiche;
- alle ulteriori restrizioni lavorative, abolendo di fatto la struttura della precedente legge, basata sulla possibilità più reale da parte di cittadini, stranieri residenti o enti privati o pubblici di farsi da garanti per tutto il periodo in cui il migrante mentre ora il rilascio del permesso di soggiorno è vincolato alla presenza il essere di un contratto di soggiorno legale, presupponendo quindi che in realtà il migrante venga assunto prima di sbarcare in Italia, quando di fatto si andava ad incentivare una situazione di clandestinità iniziale, sanabile solamente con l'effettivo contratto di lavoro legale;
- al meccanismo di espulsione di fatto invertito rispetto al precedente assetto, infatti l'espulsione coatta ora diventava il principale strumento a disposizione, incrementando a dismisura l'utilizzo dei Centri di permanenza temporanea, di fatto snaturandoli e sovraccaricandoli di persone, dilatando per giunta le operazioni;
- all'aumento della sorveglianza dei confini stessi, soprattutto via mare, con facoltà di intervenire anche in acque internazionali con fondato sospetto. Sono stati previsti inoltre come da precedente legge, l'istituzione dei Centri di Identificazione, il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo che assumeva le attività del precedente Programma Nazionale Asilo poi confluito nello stesso anno nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

La natura repressiva, restrittiva e punitiva in alcuni casi del provvedimento è poca cosa se si pensa che le modifiche apportate facevano parte di una più ampia strutturazione, improntata appunto sul carattere e i risvolti sociali che il fenomeno poneva in essere ma che, volutamente, sono stati lasciati in disparte, trasformando progressivamente un fenomeno prettamente sociale in uno economico. Nonostante ciò tra il 2005 e il 2007, complice la ribalta avuta dal fenomeno a livello europeo, l'Italia ha ratificato ed implementato nel proprio organigramma, alcune Direttive Europee atte a tutelare alcune tipologie di richiedenti, come nel caso della Direttiva sui Minori stranieri

non accompagnati richiedenti asilo, l'istituzione della Commissione Nazionale per l'Asilo, la "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione" con decreto legge n.249 del 2007, in cui si inserivano misure urgenti in materia di espulsione, allargandone le motivazioni sia per terrorismo che per più generali problemi di sicurezza. Nel 2007 inoltre si sono ratificate due Direttive che sancivano delle norme minime sia sulle qualifiche e sia sulle procedure stesse per definire lo status di rifugiato o di protezione, da cui poi è scaturita l'istituzione dei Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo come sostituzione dei Centri di Identificazione creati nel 2002. Sebbene queste ulteriori aggiunte, il clima politico italiano e soprattutto sociale stava prendendo una piega basata su tematiche identitarie di contrapposizione tra quelle europeiste, che fino a quel momento avevano goduto dei maggiori consensi e quelle sub-nazionali, rappresentate da forze politiche più populiste, con visioni sul tema immigrazioni nello specifico stringenti e limitanti, culminata nel 2009 con una campagna elettorale fondata ampiamente sulla paura, sulle stringenti necessità di sicurezza, mettendo ansia e paura, gettando l'opinione pubblica in un clima di agitazione che necessariamente va poi sfogata su un capro espiatorio che generalmente è il diverso. A tal proposito si riporta un estratto di un'intervista all'avvocato Giovanni Palombarini, all'epoca Procuratore Generale Aggiunto, in merito al tema immigrazione e agli sviluppi che hanno portato alla redazione del cosiddetto "pacchetto sicurezza" ovvero un insieme di leggi non strutturali e difficilmente applicabili, riguardanti la tematiche della sicurezza nazionale: *"... si pensa che di fronte ad un fenomeno sociale di grosse dimensione, di poterlo governare in qualche modo, e non si sa bene da che parte prenderlo, perché l'approccio fino ad oggi è sempre stato abbastanza sbagliato e continua ad essere sbagliato. Vi è l'illusione che, a fronte di questo tipo di difficoltà, individuando nuovi reati, aumentando le pene, mettendo aggravanti, allungando i tempi di detenzione nei centri di permanenza temporanea, cambiando il loro nome, si risolve il problema. La verità è che nel nostro paese, già da qualche tempo, nel corso di questi ultimi 10 anni, è cresciuto e si è sviluppato un "diritto penale speciale", un "diritto penale dello straniero", che, lasciando perdere altre considerazioni di ordine costituzionale, o addirittura di tipo umanitario, guardandolo solo dal punto di vista dei risultati, non ha prodotto nessun risultato. E adesso, dopo una campagna elettorale in cui si è giocata in maniera durissima la carta della sicurezza, spingendo sulla paura della gente, moltiplicandola, si pensa, anche per coerenza rispetto alle cose che si erano promesse agli elettori, di ampliare questi interventi di tipo penale, di tipo repressivo."*

Le novità infatti proposte avevano un carattere molto repressivo giudicato poi in seguito anticostituzionale nel 2011 e ancor prima dall'Europa, poiché in contrasto aperto con alcune direttive emanate, ledono in parte i principi di eguaglianza e proporzionalità. Queste si riferivano:

- all'introduzione del reato di clandestinità, ovvero qualsiasi straniero che risulti non avere le necessarie caratteristiche ed autorizzazioni per rimanere sul suolo italiano, è costretto a pagare una pena dai 5.000 ai 10.000 euro e, inoltre, non vengono previsti riti alternativi ne sostitutivi della pena stessa;

- l'attesa della sentenza per il reato di clandestinità, avviene nei Centri di Identificazione ed Espulsione che, in questa legge prevedevano l'aumento del tempo di permanenza fino a 180 giorni (sei mesi);
- introduzione di un costo da 80 euro a 200 euro del permesso di soggiorno, sia per la richiesta e sia per il rinnovo;
- introduzione nel Codice Penale dell'aggravante, per qualsiasi reato, di 1/3 della pena se compiuto da straniero illegalmente presente sul territorio italiano. Inutile sottolineare l'incredibile calpestio del principio di uguaglianza sulla base di una condizione in essere data dalla particolare situazione personale del colpevole;
- limitazioni burocratiche ai money transfer e soprattutto diventa obbligatorio fornire i propri dati e l'autorità locale poi dovrà segnalare eventuali mancanze o situazioni non regolari, che i migranti hanno aggirato sostanzialmente mandando sempre lo stesso a compiere fisicamente le operazioni;
- vengono introdotte nuove limitazioni prettamente burocratiche riguardanti il ricongiungimento familiare, tema molto dibattuto in quegli anni, per cui il coniuge deve essere maggiorenne, se la richiesta è per i figli, qualora questi siano maggiorenni devono dimostrare di potersi sostenere da soli a meno che non siano invalidi al 100%, prevedendo il test del DNA nel caso in cui sussistano dubbi fondati;
- introduzione dell'Accordo di Integrazione, entrato in vigore solamente nel 2012, ovvero si stabiliscono degli obblighi da far rispettare al migrante stesso per rimanere sul suolo italiano. Al momento della stipula dell'accordo vengono concessi 16 crediti composti da un corso di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia breve (5-10 ore) e l'obbligo di raggiungerne 30 entro i due anni successivi attraverso l'acquisizione di determinate capacità nell'ambito scolastico, linguistico, lavorativo, sociale e viceversa se ci saranno processi pendenti o condanne verranno tolti dei punti. Questa sorta di permesso di soggiorno a punti è finalizzata a responsabilizzare il migrante, fornendogli gli strumenti di base per conoscere meglio la società italiana e favorirne l'inserimento.

L'adozione di tali misure non ha di fatto creato la tanto agognata più sicurezza ma al contrario ha incentivato l'illegalità come unica via perseguibile di fatto dal migrante e le disuguaglianze di trattamento senza giustificazione: si è alimentata la tendenza già innescata con la campagna elettorale per cui lo straniero è un pericolo, favorendo il lavoro nero poiché ancora non perseguito a dovere, alimentando gli insediamenti abusivi grazie alla facoltà di poter confiscare a chi è senza permesso l'immobile in cui vivono, generando quindi meno ordine pubblico e più degrado. Con questo pacchetto di leggi si è purtroppo dato una spinta tutt'altro che integrativa ma si è solamente cercato di reprimere, in maniera netta e senza guardare in faccia nessuno, un fenomeno che è palese non solo non sia stato capito ma nemmeno analizzato, generando un'incapacità politica grave.

La crisi denominata "emergenza nord Africa" culminata nel 2011 e chiusasi ufficialmente nel 2012, ha visto applicarsi, in virtù del ricorso repentino ai poteri speciali del DPCM del 2011, lo stato di emergenza umanitaria, in seguito ai continui e massicci sbarchi. Il governo ha affidato la gestione dell'emergenza alla protezione Civile con

l'attuazione del programma "Emergenza Nord Africa". In virtù della complicata situazione ci sono stati fenomeni di truffe ai danni dello Stato, poiché la gestione e le trattative di chi prendeva in carico i migranti molto spesso erano date in concessione privata, ovvero senza trasparenza pubblica. La Protezione civile da Roma ha delegato gli assessori regionali e le prefetture locali come responsabili della gestione generale dei flussi, senza regole precise sugli appalti stessi, avvantaggiando specialmente molte strutture alberghiere, ex agriturismi, case vacanze disabitate che sono riuscite a strappare contratti di accoglienza molto vantaggiosi per il privato, senza alcuna limitazione o rendicontazione di dove e come esattamente venissero spesi i soldi statali. Inoltre in molti casi i servizi che per legge dovevano essere emessi per migliorare l'integrazione di questi con il territorio molto spesso non venivano erogati, non avevano nemmeno il mediatore culturale nelle strutture, condizioni di sovraffollamento dettato dal fatto che si ricevevano così più soldi, nonché costituzione del fenomeno della crescita delle cooperative nel settore immigrazione incompetenti o fasulle. Il quadro era davvero desolante: sono stati spesi dalla Stato quasi 800 milioni nel 2011 e 500 milioni nel 2012 e la maggior parte non è rendicontata ed una minima parte per l'accoglienza, il resto è finito in spostamenti, tendopoli temporanee e nei rimborsi agli uffici di coordinamento. La mancanza di controlli è risultata abissale, nonché l'irregolarità delle convenzioni stipulate poiché non sottoposte ad alcun controllo da parte della Corte, lasciando in completa balia disorganizzata qualsiasi forma di truffa sulla pelle dei migranti stessi. Tra il 2013 e il 2014 invece gli sforzi politici si sono mossi, sempre in maniera settoriale, sulle operazioni di salvataggio e ricerca in mare, cominciata già nel 2004 con il controllo operato con la missione Constant Vigilance della Marina Militare Italiana e ulteriormente rafforzato con l'operazione Mare Nostrum del 2013, senza precedenti per numero di forze impiegate e tipologie di navi, riuscendo nell'intento di salvaguardare la vita di 156.362 persone in 438 salvataggi operativi, fermando 366 presunti scafisti e confiscando 9 navi utilizzate da questi. Conclusasi l'esperienza di Mare Nostrum, l'agenzia Frontex ha poi avviato l'operazione Triton, con l'aiuto di alcuni volontari degli stati europei, avente dimensioni operative e strumentali ridotte, affiancata inoltre dalla Marina Militare Italiana, atta sempre a contrastare il traffico di esseri umani e dedicata al salvataggio degli stessi dalle condizioni impervie del mare.

Nel frattempo, i flussi continuavano a salire come già visto in precedenza e dal 2012 si è istituito il Tavolo di Coordinamento Nazionale, cui presenziavano i vari rappresentanti dei livelli istituzionali ad ogni scala territoriale, con l'obiettivo di trovare il miglior approccio possibile per gestire il fenomeno in ogni sua parte, impegnandosi a proporre interventi strutturali e sistemici. Nel 2014 in Conferenza Unificata tra tutti i livelli di governo hanno siglato un'intesa politica che si è espressa in un Piano Nazionale di gestione dei flussi migratori avente il fine, da un lato, di dare finalmente una risposta alle necessità urgenti organizzative delle strutture di accoglienza sia primaria che secondaria, dall'altro invece, seguendo le direttive europee, cercando di rafforzare un sistema di accoglienza che appariva ed appare tutt'oggi sconnesso, disomogeneo e poco efficiente specie nella seconda accoglienza.

Questo primo documento quindi, ha dettato le principali linee guida, cercando di indirizzare la vision futura su un sistema di accoglienza integrato di accoglienza cosiddetta diffusa, coinvolgendo quindi tutti i territori locali e non lasciando tutto a carico delle sole Prefetture, come organo decisionale, come fatto fino a quel momento ma creare un sistema di governance che abbia nell'integrazione la sua funzione principale, ovvero quindi il sistema già attivo denominato SPRAR. Inoltre in questo si andavano a definire le nuove strutture ricettive in base alle funzioni preposte: centri di primo soccorso e assistenza nelle regioni principali degli sbarchi, successiva tappa e redistribuzione nelle strutture regionali legate alle funzioni di prima accoglienza, riconoscimento e qualificazione dello della richiesta formale di protezione e infine centri di seconda accoglienza finalizzati all'integrazione nel territorio attraverso il modello Sprar con programmi individuali formativi. Ciò che ne è conseguito quindi nel 2015, è la conferma sotto forma di legge, della nuova disciplina contemplata dalla precedente intesa del 2014, formalizzando quindi la nuova struttura:

- il sistema di primo soccorso che rimane sostanzialmente invariato se non che si prevedeva di convogliare in determinati e specifici luoghi previsti per gli sbarchi ovvero i cosiddetti Hotspot, punti caldi, istituiti come vedremo ufficialmente dall'Agenda Europea sulle Migrazioni dello stesso anno. Sono aree strategiche scelte per canalizzare i flussi di migranti e attivare in loco le prime operazioni di screening sanitario, campagna informativa, compilazione del foglio di arrivo, individuare le principali vulnerabilità. L'Italia ha ufficialmente e formalmente previsti in legislatura solo nel 2017 con il Decreto Legge n.13;

- il sistema di prima accoglienza è composto da strutture ex-centri governativi quali CARA, CDA e CPSA che si dovrebbero riconvertire in Regional Hubs ovvero strutture di competenza regionale, da utilizzare nella fase della prima accoglienza poiché riceventi cittadini da pesi terzi già registrati, i quali devono ancora fare domanda di protezione. Questa rete di strutture regionali al momento è ancora in fase di sviluppo e completamento, come del resto anche l'attivazione completa di tutti gli hotspot previsti, prevedendo un centro per ogni regione, sfruttando prevalentemente edifici già precedentemente con funzioni di accoglienza, è il caso degli ex-CARA o delle caserme inutilizzate;

- il sistema della seconda accoglienza è il vero pilastro su cui si è sempre sottolineato voler costruire tutta l'organizzazione, ovvero il modello SPRAR, caratterizzato dalla costruzione di percorsi formativi di inserimento nel nuovo contesto territoriale, attraverso corsi di lingua, sostegno psicologico e fisico, corsi di formazione e di avviamento al lavoro, workshop culturali ect coniugando le peculiarità del territorio con le linee guida e gli standard tecnici del modello. Altra peculiarità di questo sta nella diffusione sul territorio in maniera capillare, in progetti dal numero ridotto di partecipanti e soprattutto fondati ed avviati dalla volontarietà dell'adesione da parte degli enti locali, scelta che ancora oggi fatica a far crescere il numero di proposte di progetti, poiché come già detto in precedenza, il fenomeno è divenuto prettamente politico, tale da creare una forte presenza di sindaci che ostacolano questi

progetti;

- a causa dei forti flussi migratori e dall'inefficienza del sistema di accoglienza, si prevede la possibilità di utilizzare strutture temporanee, come già previsto nel 2011, denominate Centri di Accoglienza Straordinaria, ovvero strutture con finalità ed utilizzi normalmente differenti da quelli sociali per l'immigrazione ma che, su particolare accordo privato con le prefetture, possono venire attivate. Ad oggi come abbiamo visto questo metodo assorbe quasi l'80% dei migranti sbarcati, senza portare avanti progetti individuali o di gruppo, senza rispetto delle scadenze temporali, con servizi scarsi o nulli, spesso sovraffollati, poco o nulla inclini all'integrazione delle persone. Questo genere di incertezza temporale crea a sua volta una difficoltà maggiore nel monitorare efficacemente la qualità dei servizi erogati e per questo motivo andrebbero utilizzate in maniera residuale e non diventare di fatto il massimo utilizzo;

- altre novità riguardano lo snellimento delle procedure e tempistiche allo sbarco, per permettere da subito una valutazione sommaria delle intenzioni del migrante, più rapida entrata nel mercato del lavoro, possibile dopo già due mesi, potenziamento tramite dei corsi di formazione per tutti gli operatori sia delle Commissioni Territoriali che gli operatori del corpo della polizia.

La stessa Europa, nel 2015, si è mobilitata a seguito dell'ennesima tragedia in mare costata 900 morti, istituendo l'Agenda Europea sull'Immigrazione per gestire il fenomeno migratorio nel periodo 2015-2020, ovvero un piano operativo tradotto in dieci punti per cercare di arginare il fenomeno attraverso:

- l'intervento nei paesi di origine e di transito per fermare ed arginare le partenze tramite aiuti ai paesi stessi, cooperando con loro e intensificando le operazioni di prevenzione;

- interventi e missioni di sicurezza e difesa contro i trafficanti e gli scafisti;

- la ricollocazione di 40.000 migranti da Italia e Grecia verso tutti gli altri paesi membri attraverso l'istituzione dell'obbligatorietà di accogliere migranti vista la situazione di emergenza, attraverso criteri obiettivi quali il numero della popolazione, il PIL pro capite, il tasso di disoccupazione e le richieste di asilo ricevute negli ultimi anni;

- ulteriore programma di reinsediamento di altri 20.000 migranti con gli stessi criteri della ricollocazione, sostenuto interamente da un fondo ad hoc, della durata di due anni.

A seguito di questo pacchetto di azioni, per poter attivare concretamente il programma di relocation, l'Europa ha chiesto all'Italia la redazione di una RoadMap (2015), ovvero letteralmente una tabella di marcia delle prossime azioni congiunte attivabili per capire come l'Italia intendesse continuare a contribuire al miglioramento qualitativo ed efficiente del sistema di accoglienza. Le misure quindi previste in questo documento erano:

- introduzione dell'approccio hotspot per attivare quindi poi il sistema di relocation previsto dall'agenda, ovvero un sistema in grado di canalizzare gli arrivi via mare in alcuni specifici porti che ad oggi risultano essere Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle e Trapani per un totale complessivo di 1.500 posti disponibili con l'aggiunta di 600 posti ancora non completamente utilizzabili di Augusta e Taranto. Questo permetterà inoltre di iniziare ad

espletare le misure delle procedure di ricollocazione qualora ne sussistano i presupposti;

- specifiche attività di informazione attraverso campagne immediatamente attivabili dopo lo sbarco, in particolare per i migranti a cui non viene concessa alcuna forma di protezione, di poter far ritorno nel proprio paese attraverso sia il Ritorno Volontario Assistito, prevede misure che includono contributi finanziari per percorsi formativi di reinserimento nel paese terzo sia individuali che familiari, come supporto per il reintegro nella società attraverso l'individuazione di opportunità lavorative o imprenditoriali. L'alternativa è il rimpatrio forzato, ovvero attraverso voli charter o pianificati avviene il rimpatrio di quei migranti che non hanno ricevuto parere positivo sulla protezione internazionale, in concomitanza quindi con l'aumento dei Centri di Identificazione ed Espulsione. Per rendere più efficace questo sistema l'obiettivo prefissato nel documento è il rafforzamento degli accordi bilaterali con i paesi terzi, di modo da intraprendere interventi mirati attraverso strumenti quali il memorandum d'intesa o protocolli operativi già intavolati con Gambia, Costa d'Avorio, Ghana, Senegal, Bangladesh e Pakistan. Tali forme includono corsi di formazione per gli operatori dei paesi terzi, progetti di assistenza tecnica e fornitura di attrezzature.

Nel 2016 si è provato a risolvere o quantomeno tentare di migliorare il modello SPRAR, come già deciso nel 2014 e nel 2015 come principale pietra miliare del sistema italiano, finora solo sulla carta, attraverso:

- il decreto legge del 10 agosto 2016, emanato dal governo Renzi, aveva lo scopo di intervenire sul procedimento di accessibilità da parte degli enti locali ai finanziamenti preposti dal "Fondo Nazionale per le Politiche ed i servizi dell'asilo" facilitando l'entrata nel sistema, non più basandosi sulla periodicità dei bandi proposti ma a liste aperte ovvero senza vincoli temporali ma solo in base alle disponibilità economiche elargite. Inoltre si presentava una nuova possibilità di graduatorie, riferite ai soli programmi triennali, per quegli enti che non erano riusciti, per mancanza di fondi, ad accedere al sistema, assumevano graduatoria prioritaria nel semestre successivo, poiché venivano valutati i progetti due volte l'anno. La copertura finanziaria statale veniva aumentata dall'80% del 2015 al 95% del 2016, dando ulteriormente incentivo notevole all'adesione del sistema, oltre a snellirne le procedure di accessibilità;

- la Direttiva del 10 Ottobre 2016, relativa alle "Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo Sprar", inseriva ulteriormente alcuni vantaggi per gli enti comunali che aderivano al sistema SPRAR, ovvero tramite la clausola di salvaguardia, qualsiasi ente comunale che avesse attivato un programma di accoglienza, raggiungendo il limite minimo di persone accolte non venivano ulteriormente aperte strutture governative di alcun genere, come i CAS, nel proprio territorio. Questa particolare azione era volta a sostenere e favorire l'avvio del "Piano Nazionale di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati" che si basava principalmente sul forte coinvolgimento delle realtà territoriali locali, sull'equa diffusione dei migranti per rendere più sostenibile e pratica l'integrazione, attraverso il modello SPRAR. Questo documento è un accordo tra il governo e l'ANCI volto a sopperire a quella lacuna che negli anni, come abbiamo già visto, si

è protratta ovvero la proporzionalità geografica dei migranti, tenendo conto delle dimensioni dei comuni stessi. Partendo da questo assunto, si prevedeva con questo Piano, si è utilizzato il criterio di assegnazione di tot migranti ogni mille abitanti, basandosi dapprima sulle quote regionali già stabilite per l'accesso al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e in base a queste definire tramite il rapporto tra i posti effettivamente presenti e il numero di comuni che superano i 2.000 abitanti, dando inoltre una quota fissa di 6 posti accoglienza per i comuni sotto i 2.000 abitanti e 2 posti in proporzione fissa ogni mille abitanti per i comuni capoluogo e per le città metropolitane.

Il 2017 si è caratterizzato per la mole di interventi atti principalmente a velocizzare e rendere più efficiente il sistema, sia nel vaglio delle richieste, sia nelle tempistiche di tutta la filiera, dando sempre risalto alle scelte intraprese nel 2014 e nel 2015 attraverso il decreto legge n.13 successivamente modificato in Legge n.46 del 2017, il cosiddetto Decreto Minniti-Orlando, ovvero rispettivamente recante modifiche forti atte a semplificare e velocizzare le procedure di esame delle richieste attraverso:

- l'istituzione di 26 nuove sezioni (prima nel decreto ne erano previste solo 14) quante le Corti d'Appello, "in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea" con facoltà e competenze di impugnare i provvedimenti delle Commissioni Territoriali e "controversie in materia di accertamento dello stato di cittadinanza italiana", prevedendo corsi ad hoc per la formazione dei giudici stessi;
- nuovo disegno delle procedure processuali, la modifica di gran lunga più interessante e dibattuta, poiché nell'emergenza gestionale attuale si è ritenuto giusto ed equo che, per snellire e velocizzare le pratiche, si istituisse il rito camerale delimitando di fatto i casi in cui il migrante possa essere udito dal giudice che, di fatto, decide quindi sulla base della registrazione del colloquio con la Commissione Territoriale senza nessuna possibile opposizione e senza la possibilità di ulteriori chiarimenti. La vera svolta è però l'eliminazione del secondo appello, con il risultato che il migrante si può rivolgere solamente alla Cassazione, entro trenta giorni, su cui sussistono forti dubbi sulla legalità della proposta e sui diritti inviolabili della persona calpestati, nonché dal punto di vista giuridico la compressione dei diritti di difesa;
- l'assunzione di 250 unità per le Commissioni territoriali per il "riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo" e di 60 unità legate alle professioni giuridico sociali come il mediatore culturale e di servizio sociale;
- è prevista l'istituzione dei Centri di Permanenza per i Rimpatri atti a sostituire i CIE, con annesso ampliamento del periodo massimo di permanenza dei migranti stessi, diffusi in tutto il territorio nazionale, passeranno da 4 a 20 per un totale di 1.600 posti e il rito abbreviato per i giudizi dei provvedimenti riguardanti le espulsioni dal territorio italiano sia per motivi di ordine pubblico, di sicurezza e per terrorismo;
- vengono inoltre formalizzati gli hotspot a livello legislativo, con denominazione di "Punti di crisi";
- la possibilità da parte dei migranti di compiere lavori socialmente utili, su base completamente volontaria, nati

dall'intesa tra prefettura ed enti locali interessati, comprendenti anche particolari lavori ad hoc di utilità sociale a vantaggio della comunità locale. Ciò che traspare quindi è che se un migrante vuole restare se lo deve sostanzialmente guadagnare con il “merito”, tralasciando quindi l'evidente diritto di chi subisce violenze o situazioni di guerra, garantito dal diritto internazionale, diventando un privilegio.

Nell'ottica di migliorare le procedure, rendere uniforme ed efficiente il sistema, si è cercato di risolvere il problema dei servizi in gestione nelle strutture temporanee CAS, attraverso il “nuovo schema di capitolato per la fornitura dei beni e servizi relativi alla gestione e finanziamento delle strutture di accoglienza dei migranti” che in particolare mirava:

- alla logica del gestore unico viene superata, suddividendo in quattro parti l'appalto dei servizi alla persona che riguardano la mediazione culturale, l'assistenza sanitaria, psicologica nonché i servizi di base quali alimentari, igienici ect.;
- alla tracciabilità economica e alla scelta dell'offerta più vantaggiosa nel rapporto qualità/prezzo, evitando la componente dei ribassi eccessivi, rafforzando le attività di monitoraggio e verifica effettiva della qualità dei servizi resi, prevedendo inoltre una sorta di clausola sociale a favore della stabilità dei dipendenti che lavorano all'interno dei centri, troppo spesso invischiati in logiche precarie o di trasferimenti continui.

In realtà in questo nuovo capitolato, sembra comunque non intervenire in maniera sufficientemente forte sulle problematiche generate dalle strutture temporanee ovvero i CAS, i quali sono peraltro i centri che accolgono quasi l'80% dei migranti totali, non incentivando quindi le buone pratiche del modello SPRAR e non prevedendo quindi il progressivo allineamento alle procedure dei progetti di seconda accoglienza come il non inserimento dell'obbligo di fornire servizi fondamentali quali percorsi lavorativi, orientamenti abitativi, percorsi di formazione sulla società italiana. La suddivisione in lotti dei servizi inoltre, per logiche di convenienza economica alle amministrazioni, viene di fatto non prevista per strutture con meno di 300 persone e non vale per le strutture temporanee, lasciando quindi di fatto la “porta aperta” alle modalità precedenti di assegnazione delle gestioni dei centri.

Come da previsione dettata sia dalle linee guida europee che dalla RoadMap del 2015, sempre nel 2017 si è istituito il primo “Piano Nazionale d'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale”, chiarendo fin da subito come l'integrazione sia un processo che inizia già dalla prima accoglienza, cosa che nella realtà si fatica ancora ad intravedere, ed ha come obiettivo l'autonomia personale nelle realtà territoriali del paese e perciò insita come aggiunta al welfare locale. Questo strumento tenta quindi di dare un più ampio sguardo d'insieme al fenomeno, promuovendo politiche e programmi sistemici rivolti al futuro, specificando linee guida e prossimi passi per realizzare gli obiettivi comuni, condivisi con tutti gli attori che hanno concorso alla redazione del medesimo ovvero Ministero dell'Interno, Tavoli di coordinamento sia nazionale che regionale, Ministero del Lavoro, commissioni varie, Ministero della Salute, ANCI, Regioni, ect.

Gli indirizzi che propone quindi si sviluppano attraverso:

- maggior dialogo tra le varie presenze religiose nel territorio italiano per contrastare fenomeni quali xenofobia, islamofobia e razzismo;
- incentivando servizi per la formazione linguistica obbligatoria come primo step fondamentale e nel contempo incentivando la promozione e l'accesso all'istruzione di base;
- prevedendo maggiori servizi per la realizzazione di percorsi lavorativi proficui;
- accesso al Servizio Sanitario Nazionale, cosa che ancora oggi moltissimi migranti ancora non sono iscritti formalmente, sia per scarsa informazione sia per mancata costruzione di una sensibilità sul tema che per paura di essere schedati;
- orientando in maniera sia informativa che sulle pratica abitative in uso nel nostro paese, realizzando piani di emergenza abitativa regionali e locali con interventi sia di edilizia popolare che di sostegno alla locazione.
- prevedendo e sollecitando processi di partecipazione civile attraverso attività di volontariato ed eventi che spingano verso una socializzazione più facile come giornate sportive, culturali o gastronomiche.

Il documento quindi nasce come accordo tra tutti i livelli di governance precedentemente descritti, coinvolgendo la quasi totalità delle associazioni e comunità rappresentative ed istituendo un Tavolo di Integrazione supportato dai Tavoli regionali secondo logiche unitarie e soprattutto complementari, evitando frammentazioni ed avvallamenti degli interventi e stalli istituzionali.

In riferimento ai principi e alle linee guida dettate nell'agenda europea sull'immigrazione del 2015, specificatamente alla cooperazione con i paesi terzi, inserite anche nella RoadMap del 2015, il governo italiano nel 2017 si è mosso per tenere fede a questi indirizzi ed ha stipulato accordi di cooperazione con paesi di provenienza dei migranti. Si ritiene doveroso, per avere un quadro generale dello specifico tema, riportare come gli accordi internazionali di cooperazione e riammissione tra Unione Europea e paesi terzi contengono tutti gli elementi dello scambio reciproco basato principalmente sul carattere economico: nel 2016 l'Europa ha previsto una spesa di 1,6 miliardi di euro per il "Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa" che, invece di aiutare concretamente i popoli come peraltro dichiarato, tendono a non fare altro che limitare le partenze interne attraverso forti consensi economici ai regimi, attuando quindi azioni di breve respiro e investendo poco e male nel lungo periodo, ovvero nella formazione, assistenza sanitaria, lavoro e stabilità politica, per garantire un futuro anche in quei paesi. Le stesse politiche di riammissione, nate già nelle prime migrazioni degli anni 90, hanno ampiamente dimostrato la loro inefficacia, poiché i popoli continuano a spostarsi per i soliti motivi, i regimi continuano a prendere finanziamenti economici senza effettivamente investirli in servizi e nel sociale e i trafficanti continuano a prendere più soldi, date le rotte sempre più difficili e complesse. Il nostro paese dal canto suo ha stipulato svariati accordi, Memorandum d'intesa, accordi di polizia o

implementando accordi di livello europeo con diversi Stati: Albania 03/12/2008 (Implementazione di accordi europei), Algeria 22/07/2009 (Accordi di polizia), Libia 02/02/2017 (Memorandum d'intesa), Marocco 27/07/1998 (Accordo), Tunisia 09/02/2017 (Accordo quadro), Egitto Accordo di polizia firmato il 18/06/2000 ed entrato in vigore 09/01/2007 Turchia 09/02/2001 (Accordi di polizia), Ghana 08/02/2010 (Memorandum d'intesa), Niger 09/02/2010 (Memorandum d'intesa), Nigeria 12/06/2011 (Memorandum d'intesa), Senegal 28/07/2010 (Memorandum d'intesa), Sudan 03/08/2016 (Memorandum d'intesa), Gambia 29/07/2010 (Accordi tra polizie), India 21/01/2000 (Accordi tra polizie), Pakistan 03/2000 (Accordo) e Filippine 28/02/2004 (Accordo). Negli ultimi due anni, tra il 2016 e il 2017, il governo italiano ha incrementato molto l'utilizzo di questi strumenti, anche se come abbiamo visto non hanno funzionato granché con gli altri stati, in particolare è riuscito a concludere un accordo con il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato della Libia, richiamando il famoso "Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione" del 2008, con il fine di ridurre e contrastare l'immigrazione illegale, il traffico degli esseri umani e il rafforzamento della sicurezza sulle frontiere attraverso corsi di formazione per il personale libico, sostegno tecnologico alla Guardia Costiera Libica, chiudendo il confine sud quale principale canale di transito dall'Africa sub-sahariana, miglioramento delle condizioni dei centri di permanenza cofinanziati sia dall'Italia stessa che dall'Europa, al centro oggi di gravi scandali per le condizioni disumane in cui sono tratti i migranti che vogliono rimpatriare o che debbono essere espulsi, implementando l'assistenza sanitaria e le attrezzature mediche. Questo patto sostanzialmente traslascia volontariamente la questione dei centri di detenzione e dei richiedenti asilo, visto che il paese libico non ha ratificato nemmeno la Convenzione di Ginevra identificando quindi tutti i migranti come criminali, inoltre sembra voler significare che l'Italia lascia la gestione dei flussi alla Libia in cambio di soldi e vantaggi economici tradotti nel non intervenire sul rispetto dei valori umani purché venga chiusa la tratta del mediterraneo centrale. Altri trattati di questo genere sono stati sottoscritti bilateralmente con il Sudan nel 2016, e tra l'Europa e la Turchia, anch'essi con soggetti terzi poco affidabili per le situazioni politiche instabili interne, corruzione e tutela dei diritti umani inesistente.

In questo paragrafo si è voluto ripercorrere tutti i principali step politici che hanno riguardato il tema dell'immigrazione per far risaltare come il percorso legislativo è stato tutt'altro che lineare anzi, è stato e continua ad essere una forte oscillazione di contenuti tra l'accoglienza e il rifiuto stesso, quasi come sia destinato a rimanere in un limbo non solo istituzionale ma personale, dove migliaia di persone dipendono da interessi principalmente politici, a diversa scala, ed influiscono in maniera consistente nelle logiche di scelta dello schieramento a cui aderire. Il filo conduttore però appare chiaro e limpido: la trattazione del fenomeno come una questione economica, come se il solo regolamento lavorativo fosse di per sé l'unica risposta, dimenticando però l'evoluzione del contesto migratorio e non costruendo le basi sociali e culturali adatte al recepimento dei territori locali, rimanendo dietro nascosti

logiche burocratiche, più impegnati sempre a rincorrere il fenomeno più che capirlo e provare a reagire inglobandolo, rimanendo antifragili. Le scelte volte a perseguire costantemente logiche securitarie e repressive, in misura sempre maggiore, hanno avuto riflessi sulla mutazione delle cosiddette politiche sociali che ormai oggi si sono ridotte a una questione di pubblica sicurezza, in una cornice ben salda fondata sulla questione economica che, come abbiamo visto, negli anni ha sempre rappresentato la base della trattazione del fenomeno migratorio. Gli interventi quindi sul tessuto urbano e lo spazio pubblico si sono intesi sempre più a rappresentare il binomio sicurezza-bene pubblico attraverso l'espulsione o l'emarginazione consistente di ciò che invece rappresenta il degrado, la difficoltà sociale, nulla a che fare con l'inclusione, la solidarietà, l'estensione dei diritti, né tanto meno con la giustizia sociale.

2.1.4. Attuale costruzione del percorso nel sistema di accoglienza italiano e le sue tempistiche

In seguito alla trattazione dell'evoluzione legislativa e politica dell'approccio alla gestione del fenomeno, vediamo ora l'articolazione del sistema, tentando di ricostruire in modo approfondito il percorso dell'accoglienza previsto dal nostro ordinamento, modificato dal 2015, restituendo inoltre le tempistiche che le due fasi odierne prevedono, considerando come il sistema ad oggi stia ancora mutando definitivamente.

SOCCORSO IN MARE: come già descritto in precedenza, le operazioni di salvataggio nel mediterraneo sono state molteplici, coordinate sia a livello europeo che italiano, attraverso procedure search and rescue, ovvero attività che hanno il fine di salvare vite umane, utilizzando qualsiasi nave sia nei paraggi nell'area di intervento. L'operazione di soccorso si conclude solamente dopo aver portato in un luogo sicuro, ovvero un hotspot definito dalla Maritime rescue coordination centre (MRCC), i migranti stessi;

HOTSPOT: questa metodologia fa capo alle Procedure Operative Standard europee, nate in seguito alla situazione emergenziale del 2015 e perciò in tale natura risultano essere ancorate. Qui avvengono i primi accertamenti medici, la compilazione del foglio notizie in cui si inseriscono tra l'altro le motivazioni per cui si è arrivati nel paese, spesso senza mediatori culturali o personale autorizzato a spiegare effettivamente i propri diritti e il proprio status attuale, poiché da esso dipendono le sorti successive e le operazioni di pre-identificazione e foto-segnalamento. Inoltre avvengono dei primi smistamenti sulla base delle informative che rilasciano ai migranti sulle possibilità di ricollocamento territoriale in altri stati, sul rimpatrio volontario assistito, sul titolo di protezione internazionale e in generale sulla loro condizione attuale in materia legislativa nazionale.

HUB REGIONALI: questi sono figli della riconversione del modello della prima accoglienza e della ripartizione delle quote a livello regionale. Assodata la fallimentare era del diritto d'asilo di fatto discrezionale, in cui nei vari CARA, CDA, CPSA transitavano e sostavano indifferentemente migranti con titolarità di qualsiasi genere, ad oggi non sia ha ancora esatta formazione giuridica, modalità di gestione e tempistiche effettive, visto che la permanenza dovrebbe andare non oltre i 30 giorni, considerato il fine della permanenza temporanea prima di essere trasferiti alla seconda accoglienza. Tendenzialmente sembra che il carattere predominante sia riferibile allo smistamento in base alle tipologie che possono richiedere i migranti stessi:

- protezione internazionale quindi permesso di soggiorno e integrazione nel modello SPRAR, se fortunati nel turnover, altrimenti le strutture temporanee CAS, in ogni caso continuano la procedura ordinaria;
- ricollocati: ovvero la procedura indetta dall'Europa nel 2015 che prevede il trasferimento dall'Italia ad un altro Stato europeo di richiedenti asilo la cui nazionalità abbia un tasso di accettazione delle richieste d'asilo a livello europeo pari almeno al 75%, attualmente Siriani, Iracheni, Eritrei, Burundi, Mozambico, Bahrain, Bhutan, Qatar e Yemen ma sono in continuo aggiornamento ogni tre mesi, relegando quindi come accessibilità al programma la sola appartenenza ad un paese piuttosto che ad un altro. La procedura è molto burocratica in cui lo Stato che vi aderisce può sia interrompere quando vuole, sia identificare a suo piacimento le caratteristiche del migrante, specificandone addirittura le qualifiche professionali e formative (ad es. giovane, donna o uomo, buon livello di istruzione ect.) ed inoltre il migrante non sa fino all'ultimo in che paese finirà, anche se per regolamento dovrebbero privilegiare la scelta in base ai familiari, qualora ce ne fossero, già presenti in altri stati europei, in realtà vengono sottoposti a logiche di inclusione differenziale che meglio si allinea all'integrazione proposta da finora dal modello europeo ovvero un'integrazione basata sulla forza-lavoro qualificata, mantenimento dell'ordine pubblico e selezione agli ingressi;
- rimpatrio volontario assistito, ovvero la possibilità offerta di ritornare al proprio paese, attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, in particolare dovrebbe venire con forza presentata a chi non è titolare di alcuna protezione internazionale, considerata come la via più dignitosa di uscita dal paese, evitando quindi qualsiasi reclutamento da parte delle mafie, lavoro nero e condizioni sociali disagiate in accampamenti informali. Questi prevedono un'iniziale presa in considerazione con valutazione caso per caso, su base individuale, procedendo poi con la redazione di un progetto individuale fondato sulle necessità e volontà del migrante da attivare nel proprio

paese di origine. Questa tipologia ha un'esperienza pluridecennale, attualmente nel Programma Nazionale Italiano visionato e approvato dall'Europa, sono previsti circa 9.500 rimpatri volontari assistiti per tutto il periodo 2014-2020;

CPR: pensati nel 2017 per sostituire i vecchi CIE ovvero Centri di Identificazione ed Espulsione, considerati alla stregua di vere e proprie carceri in cui i soggetti migranti venivano portati di fatto quando la richiesta di asilo veniva respinta anche in appello, in realtà in condizioni di crisi transitavano per queste strutture, conosciute per la scarsa igiene e accessibilità ai servizi di base, anche richiedenti asilo. I Centri di Permanenza e Rimpatrio attualmente sono in fase di transizione dai vecchi CIE, dovrebbero comunque prevedere dai 30 ai 45 giorni di sosta, puntando quindi su un forte turnover, non specificando però la diversità né i miglioramenti rispetto alle strutture precedenti e alla logica emergenziale, dichiarando solamente che ci sarà una ripartizione regionale di queste strutture;

CAS: come suggerisce l'acronimo, Centri di Accoglienza Straordinaria, sono stati istituiti per rispondere alle logiche emergenziali e si sono trasformate ad oggi nella modalità principale di accoglienza nel nostro paese. Si tratta di strutture temporaneamente adibite a questo scopo, per sopperire alla mancanza cronica di posti nella seconda accoglienza del modello SPRAR o per attivare servizi degli enti locali. Le modalità di scelta ed assegnazione seguono anch'esse una logica meno trasparente e più diretta, individuate dalla prefetture in convenzione cooperative, associazioni e strutture alberghiere, data la natura sbrigativa, motivo per cui le situazioni di disagio igienico, sociale, formativo e di carattere professionale spesso è venuta a mancare, relegando come abbiamo visto in precedenza il carattere umanitario ad un business vero e proprio, creando strutture sovraffollate per prendere più sovvenzioni statali possibili, negando accessibilità ai servizi, personale qualificato, decenti condizioni abitative e di fatto lasciando i migranti senza alcun tipo di percorso di integrazione. Il nuovo capitolato non supera come precedentemente descritto di fatto queste mancanze della struttura organizzativa nazionale in toto e non incide per nulla sul tallone d'Achille del monitoraggio di queste nonché l'obbligatorietà delle qualifiche professionali;

SPRAR: per definizione questo risulta essere il modello della seconda accoglienza italiana, istituito nel 2002, composto da una rete locale di enti che collaborano a stretto contatto con le realtà del terzo settore territoriali, affiancandole in tutto il processo di istituzione e presa in carico. La procedura di attivazione si basa sulle risorse disponibili del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, snellite burocraticamente nel 2016 e tuttora al centro del dibattito pubblico riguardante il maggior coinvolgimento dei comuni, che ad oggi conta circa 1.200 enti locali, su una logica di governance multilivello vengono compresi in questo, come titolari di progetti territoriali anche Città Metropolitane, enti quali consorzi Comunità montane, Società comunali ect. Le caratteristiche principali del modello sono la volontarietà nell'attivazione dei pro-

getti territoriali, che tanto oggi lascia discutere, poiché molti comuni come visto in precedenza, tendono a non prevedere logiche integrative antepoendo gli interessi ed i risvolti politici che ad oggi vengono cavalcati, l'inclusione ed il network di stakeholders attivabili in loco che creano inoltre un indotto lavorativo, dimensione relativamente piccola tale da riuscire a fornire servizi molto mirati e progetti individuali per qualsiasi genere di richiedente asilo, pertanto possono essere rivolti a nuclei familiari, singoli adulti, minori non accompagnati, vittime di tratta o di tortura o abusi in generale nonché di persone con problemi fisici, disabilità psichiche, donne in gravidanza ect. L'elemento innovativo del modello sta nel non proporre progetti meramente assistenziali ma al contrario percorsi di assistenza legale, orientamento nell'accesso ai servizi del territorio in cui si trovano, orientamento lavorativo e formativo, mediazione linguistica e culturale, cercando di garantire sempre l'individualità del progetto, il cosiddetto empowerment, ossia la ricostituzione delle capacità di scelta ed organizzative delle persone, riacquistando la propria identità, le proprie potenzialità e ruolo nella società. Questo modello organizzativo dell'inclusione sociale è pensato come parte integrante del welfare locale poiché si fonda sulla costruzione e sul rafforzamento delle reti territoriali, affiancandosi al sistema esistente e non sopprimendolo, come valore aggiunto. Di fatto ad oggi la transizione verso una governance multi-livello destinata ad avere un modello su cui basarsi non più gerarchico verticale ma costruito sulle relazioni orizzontali con gli enti del terzo settore, i comuni e le realtà territoriali, al momento sembra ancora incatenata da logiche emergenziali che trovano nelle strutture temporanee una soluzione veloce e facile nella sua composizione, nonché difficilmente monitorabile. L'accoglienza diffusa quindi ad oggi è sulla strada giusta e lo dimostrano i dati al Marzo 2018: 876 progetti, 755 enti locali interessati, tra amministrazioni pubbliche, Unioni di Comuni, Aziende Sociali Consortili, Ambiti Territoriali, Comuni Associati, Comunità Comprensoriali, Consorzi, Distretti Sanitari, Società della salute, oltre 1.200 Comuni coinvolti, per un totale di 35.869 posti finanziati. Le Regioni più virtuose sono in primis la Sicilia (4.839 posti generati), il Lazio 4.467 (posti generati), la Calabria (3.717 posti generati) e la Puglia (3.459 posti generati) seguite poi in maniera staccata dalle altre. Per far sì che questo sistema funzioni c'è bisogno di riuscire ad attivare molti più comuni, ad oggi solo 1/8 del totale, uscendo dalle logiche emergenziali e affrontando la situazione senza l'approccio politico odierno che istiga alla paura, all'ostracizzazione e alla negazione della situazione attuale, specie da soggetti che spingono molto concetti populistici sull'invasione, facendone una questione di ordine pubblico, di sicurezza sociale, piuttosto che migliorare i processi d'integrazione urbana per evitare, come vedremo in seguito, fenomeni di ghettizzazione, marginalizzazione urbana, degrado ambientale e soprattutto sociale.



TEMPO EFFETTIVO
24 h

OPERAZIONI SAR

“search and rescue” ovvero si occupano di salvare vite umane fornendo un primo soccorso e provvedendo al trasporto in un luogo sicuro, dal 2015 “hotspot”.



TEMPO PREVISTO DALLA LEGGE
24/
48 h

TEMPO EFFETTIVO
1g/
15g

HOTSPOT

modello gestionale dei grandi arrivi via mare, in cui avvengono le operazioni di screening sanitario, pre-identificazione e fotosegnalamento, Procedure Operative Standard (SOP).

RICHIESTA DI ASILO



TEMPO PREVISTO DALLA LEGGE
30g/
45g

TEMPO EFFETTIVO
60g/
90g

CPR

veri e propri centri di detenzione in cui generalmente i migranti vengono trattenuti per due mesi, con casi che possono arrivare ai 12 mesi prima di venire rimpatriati. Qui vengono portati i migranti che non fanno richiesta di asilo, che hanno dei processi penali a proprio carico o per problemi di ordine pubblico e di sicurezza cittadina.



TEMPO PREVISTO DALLA LEGGE
7g/
30g

TEMPO EFFETTIVO
30g/
40g

HUB REGIONALI

grandi centri regionali, riconversioni dei CARA, CDA e CPSA in cui i migranti che hanno fatto richiesta di asilo restano in attesa di: ricollocamento, Rimpatrio Volontario Assistito o percorso di seconda accoglienza. La permanenza dovrebbe comunque essere limitata alla formulazione completa della domanda.

RELOCATION E RIMPATRI VOLONTARI ASSISTITI



TEMPO PREVISTO DALLA LEGGE
fino ad avvenuta decisione della Commissione

TEMPO EFFETTIVO
1a/1a e 6m

CAS

strutture temporanee per richiedenti asilo in attesa di decisione. Queste accolgono i 3/4 dei migranti totali, nate in stato di emergenza ora sono il fulcro del sistema di accoglienza. Le modalità e i servizi proposti sono scarsi e di difficile monitoraggio.



TEMPO PREVISTO DALLA LEGGE
fino ad avvenuta decisione della Commissione

TEMPO EFFETTIVO
1a/1a e 6m

SPRAR

modello di seconda accoglienza pilastro organizzativo di natura volontaria, d'intesa tra il governo centrale, gli enti locali e le associazioni, volto esclusivamente alla vera integrazione dei migranti attraverso servizi umanitari e corsi di formazione sia culturale che lavorativa.

2.1.5. La Governance del sistema di accoglienza: ruoli e competenze degli attori

La precedente analisi dell'evoluzione legislativa del fenomeno migratorio, ci ha restituito, più precisamente dall'Intesa approvata in Conferenza Unificata del 2014, un sistema di accoglienza fortemente improntato alla governance multi-livello, integrata, a carattere di sussidiarietà orizzontale, avente come espressione massima il modello SPRAR, almeno nelle intenzioni teoriche. L'architettura dell'organigramma quindi è mutata parecchio nel corso degli anni, di pari passo alle innovazioni gerarchiche della Pubblica Amministrazione, perseguendo l'obiettivo di rendere più funzionale, snella e soprattutto presente sul territorio la macchina istituzionale pubblica, cercando di creare una sorta di rete policentrica dei servizi. L'intenzione sembra quindi essere quella di superare lo stallo politico dettato dalle *immigration policies*, ovvero quelle politiche orientate all'intervento sulla gestione dei flussi in entrata, alla regolamentazione delle condizioni di permanenza, bensì concentrarsi, almeno sulla carta, sulle *immigrants policies*, riferite ai fenomeni di inclusione sociale, economica e lavorative sul territorio. Nello specifico il Testo Unico per l'immigrazione individua espressamente attraverso l'articolo 3, disposizioni in materia di organizzazione e gestione delle politiche nazionali sull'immigrazione, sottolineando come tutti gli organi istituzionali ed amministrativi quali Stato, Regione ed enti locali *“adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”*. Concetto ribadito ed esteso più chiaramente con l'articolo 42 del medesimo, dove si sottoscrive la necessaria collaborazione tra tutti gli attori istituzionali, compreso il terzo settore che, come vedremo in seguito, rappresenta per il nostro paese una posizione cruciale che ne ha di fatto formato la presenza diffusa e continuativa su tutto il territorio nazionale. Di seguito quindi si riportano tutti gli attori che, date le varianti di competenze e ruoli che hanno avuto nel passato, ad oggi rappresentano il sistema dell'accoglienza in tutte le sue responsabilità istituzionali, partendo dal livello nazionale dei vari Ministeri, fino al livello locale dei Comuni e delle realtà del terzo settore.

- ① **MINISTERO DELL'INTERNO:** è l'organo a livello centrale più alto gerarchicamente e si occupa di definire le strategie e gli indirizzi delle politiche migratorie, occupandosi direttamente del rilascio del permesso di soggiorno, della gestione ed accessibilità dei servizi di orientamento e di prima accoglienza, del Fondo Europeo per l'Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) e del Tavolo di coordinamento sull'Immigrazione, attraverso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e il Dipartimento per la Pubblica Sicurezza. Il primo si occupa della parte più gestionale di governance vera e propria

della struttura organizzativa, in particolare sulla tutela dei diritti civili nelle sue declinazioni istituzionali quali le Direzioni Centrali per le politiche dell'asilo e dell'immigrazione, per i servizi civili, la cittadinanza e le minoranze. In questo è attivo l'organo addetto al riconoscimento dello status del migrante, ovvero la "Commissione Nazionale per il diritto d'asilo", riconosciuto come sede di coordinamento centrale tra tutte le varie "Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale" che eseguono materialmente in tutto il territorio le decisioni in materia di riconoscimento, revoca o cessazione della protezione, istituendone le linee guida da rispettare, corsi di formazione ciclici, cooperando con l'altro Dipartimento e gli altri Ministeri. Le Commissioni Territoriali sono attualmente state aumentate per far fronte alla forte mole delle richieste e sono composte da 4 membri qualificati: il presidente, derivante dalla Prefettura, un rappresentante dell'UNHCR, uno dell'ente locale e un membro della Polizia di Stato. Il secondo Dipartimento per la Pubblica Sicurezza si occupa di contrastare e prevenire l'immigrazione illegale, attraverso attività di vigilanza continua, supervisione delle frontiere anche marine, attraverso la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera.

2 **MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE:** ha responsabilità inerenti al rilascio dei visti, sui ricongiungimenti familiari e il riconoscimento dei titoli formativi dei migranti. Queste funzioni precedentemente erano state istituite dal governo Monti del 2011, tramite un ministero senza portafoglio denominato "Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione", staccato dagli Affari Esteri, poi nel 2013, con il governo Letta è divenuto "Ministero dell'Integrazione", durato però solo un anno, a testimoniare comunque la difficoltà di istituzionalizzare un livello di governance necessario, utilizzato invece come strumento politico in base al colore delle forze che governano in quel momento, senza dare concrete risposte ma assecondando, quasi seguendo, l'umore del proprio bacino elettorale.

3 **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI:** si occupa del fenomeno migratorio attraverso due specifiche chiavi di lettura ovvero da una parte disciplinando la gestione degli ingressi riguardanti il permesso lavorativo dei migranti non comunitari servendosi dello strumento della pianificazione dei flussi dei migranti economici, cooperando quindi in maniera bilate

rale con i paesi di origine, dall'altro, in stretta collaborazione con le amministrazioni locali e le realtà territoriali del terzo settore sviluppa strategie che considerano l'inclusione sociale e la coesione territoriale dei migranti il perno dell'integrazione, attraverso forme congiunte di collaborazione con il Ministero dell'Interno e dell'Economia. Inoltre al suo interno vi è presente il "Comitato per i minori stranieri" atto a tutelare i ragazzi e i bambini, sia accompagnati che temporaneamente sul territorio italiano.

4 **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA:** in merito al fenomeno migratorio, questo è competente nella gestione dei casi di minori non accompagnati che commettono infrazioni al codice penale o civile e gestisce inoltre tutto l'iter dei ricorsi per le richieste di asilo, tutelando le varie situazioni in termini di diritto sancito dalla Costituzione e dal Testo Unico in materia di immigrazione.

5 **MINISTERO DELLA SALUTE:** nell'ambito delle proprie competenze di promozione, gestione e sviluppo di strategie volte a standardizzare le procedure operative assistenziali legate ai migranti, prima che questi raggiungano i centri. La realizzazione di questi obiettivi passa attraverso l'Accordo quadro di collaborazione che l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà INMP ha siglato sia con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) che con la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM), dal quale ne sono scaturite le "Linea guida I controlli alla frontiera – La frontiera dei controlli", strumento che prevede le misure operative da attuare dall'arrivo dei migranti sbarcati fino alla permanenza nei centri governativi e al contempo, coltivare politiche di tutela sanitaria volte a migliorare sensibilmente la situazione attuale, l'incolumità degli operatori e la loro efficacia.

6 **MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI :** questo si occupa di delineare strategie di intervento per l'inclusione dei migranti nel settore agricolo, favorendone l'entrata, vigilando sulle modalità e proponendo dei bandi per "l'Affidamento del servizio di Formazione prepartenza per immigrati lavoratori in agricoltura - "AFORIL"".

7 **UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI:** questo si ritrova gerarchicamente all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e si occupa di garantire il diritto alla parità di trat-

tamento, la diffusione di una cultura che contrasti fenomeni di xenofobia, razzismo, attraverso assistenza completa alle vittime, inchieste e rapporti di monitoraggio dei fenomeni, campagne di sensibilizzazione e comunicazione e piani strategici atti a cercare di isolare le situazioni discriminatorie e a formulare azioni concrete per la loro cancellazione.



8 REGIONI ED ENTI LOCALI: le Regioni sono gli organi che disciplinano nel dettaglio le leggi statali in materia di immigrazione e quindi tra i due livelli, quello regionale e quello locale, si suddividono e separano le competenze tra: quelle riferite all'integrazione tramite la gestione della quota parte del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie per cui si tendono a programmare interventi e strategie gestionali dell'integrazione e pianificazione degli interventi locali, adatte più al contesto superiore, nonché favorire il buon esito dei Consigli Territoriali dell'Immigrazione, mentre l'assistenza sociale, la tutela dei diritti e la vera e propria accoglienza viene attuata sempre più a livello locale, sia per il carattere di diffusione e per il principio di sussidiarietà orizzontale richiesto, sia per il forte accento sulle realtà territoriali a collaborare con il terzo settore. Le funzioni quindi previste a livello locale sono riferibili ad una sorta di sportello informativo primario con competenze specifiche per aiutare il migrante nel proprio percorso tra pratiche burocratiche e amministrative. Mancano di fatto policy indirizzate al rapporto con lo sviluppo locale e l'interazione quindi con la realtà territoriale prettamente economica nonché una coscienza collaborativa con il terzo settore, non solo per quanto riguarda l'aspetto assistenziale e d'appoggio sociale ma proprio per rendere più autonomo il migrante stesso come lavoratore. Possiamo dunque definire il ruolo delle Regioni come cruciale nell'allocatione delle risorse, nella programmazione degli interventi e delle strategie d'inclusione mentre il livello locale si occupa, data la sua funzione

amministrativa primaria, di mettere in pratica azioni ciò che i principi di accoglienza diffusa ed integrata indicano, tramite la cooperazione con il terzo settore e gli altri enti territoriali sia pubblici che privati creando un network che aiuti nello sviluppo la comunità. La sempre più crescente complessità della governance del fenomeno migratorio ha imposto forti cambiamenti a livello nazionale che hanno portato alla formazione di nuovi assetti di policy al livello locale, de-monopolizzando quindi gli interventi nel settore immigrazione imponendo un superamento non solo teorico dei modelli tradizionali gerarchici. Questo è coinciso negli ultimi anni con forti restrizioni economiche agli enti comunali, costretti quindi ad operare scelte che privilegiano un ceto sociale piuttosto che un altro, impedendo di fatto interventi sistemici di lunga durata.



RUOLO DEL TERZO SETTORE: In questo nuovo *rescaling* politico ed istituzionale, il ruolo del terzo settore privato ha di fatto ancor di più rafforzato la sua posizione, sottolineando in maniera più corposa, la necessità di tessere nuove interazioni con le realtà territoriali. Questo è ancor più evidente nelle Global Cities (Sassen, 2009) in quanto riescono a creare delle reti internazionali in grado, come abbiamo visto, di rendersi *antifragili* nella costruzione dei propri sistemi sociali, in continuo mutamento ed adattamento alle situazioni sia interne che esterne soprattutto. Nel caso italiano il coordinamento del sistema nazionale si limita ad indirizzare e guidare gli interventi locali, producendo da un lato una forte discrezionalità e quindi esternalità positive poiché ogni misura attuata rispecchia l'attenzione alle specificità territoriali di ogni realtà locale, facendo corrispondere le risposte con i bisogni della comunità, dall'altro comporta il cosiddetto fenomeno del "localismo dei diritti", ovvero scelte dipendenti dalla diversa filosofia politica delle varie amministrazioni, come peraltro già visto per l'adesione al modello SPRAR o per la scelta politica ed economica di intervenire a vantaggio di un ceto piuttosto che di un altro. L'operato delle organizzazioni sociali private quindi, ha permesso, nel panorama politico di incertezze economiche e di situazioni perennemente emergenziali, di affiancarsi al sistema pubblico

e di sopperire in alcune funzioni, trovando appoggio nella Legge di riforma delle politiche socio-sanitarie (n. 328/2000), nella quale si definisce come “le misure volte a favorire l’inclusione degli immigrati, con specifico riferimento agli interventi diretti ad affrontare i problemi legati alla tutela dei diritti dei minori immigrati, alla condizione abitativa degli immigrati, all’accesso ai servizi alla persona». Questo significava non solo più politiche intersettoriali ma istituzione di un sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, nato dalla collaborazione e cooperazione tra i vari livelli istituzionali e il terzo settore. Solamente ad oggi però si è trovato un luogo di coordinamento e cooperazione attiva nel Tavolo Asilo, l’unico strumento istituzionale di partecipazione del terzo settore, incluso inoltre nel Tavolo di Coordinamento Nazionale. Dal 2014, con le linee guida del governo Renzi, e con la Legge n. 106 del 2016 “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”, si è tentato di sopperire alla continua e persistente mancanza di organicità, dando risposte sistemiche alla scarsa disciplina del Codice Civile, attraverso la definizione di Terzo Settore, cosa che può sembrare scontata ma ancora non presente, riordino e snellimento organico, attraverso l’istituzione del Codice del Terzo Settore e il Consiglio Nazionale del Terzo Settore, unico strumento per il coordinamento, riprendendo il concetto di impresa sociale che ancora lontano da una nozione di “solidarietà organizzata” (Ambrosini, 2005) come soggetto privato finalizzato a conseguire l’oggetto sociale. Manca quindi ancora oggi una sorta di “welfare act”, per dirlo con i canoni attuali, in cui si ridefiniscano le priorità e gli orientamenti futuri, la gestione dei finanziamenti e la ridefinizione di modelli di governance attuale per le politiche assistenziali e sociali. Attualmente le funzioni del Terzo settore nel campo dell’immigrazione riguardando la sensibilizzazione della popolazione italiana sul tema, orientamento e tutela dei diritti dei migranti, accessibilità ai servizi tramite l’ausilio di personale qualificato e attività volte a far rispettare i diritti dei migranti utilizzando campa-

gne politico-culturali per orientare le scelte delle realtà territoriali verso una crescita comune.



RUOLO DELLE PREFETTURE: chiamate oggi Uffici Territoriali di Governo, rappresentano il fulcro centrale delle attività che riguardano l'immigrazione in Italia, poiché l'istituzione di questi nel passato ha avuto ed ha tuttora valore di presenza territoriale dello Stato. Le recenti trasformazioni della governance istituzionale, partendo dalle variazioni apportate al Titolo V della Costituzione, hanno dato ulteriore smalto e vigore al ruolo di queste, diventando il braccio operativo del Ministero dell'Interno per il coordinamento territoriale, specie dalla situazione emergenziale del 2011, sulle quali si è costruito l'odierno mosaico dell'accoglienza. Il ruolo e le competenze di questo organo territoriale quindi sono molteplici e riguardano non solo aspetti operativi ma anche le strategie e gli indirizzi da adottare collaborando con gli attori locali. Per quanto riguarda le competenze più legate alle policy, queste si avvalgono di due fondamentali strumenti già visti in precedenza, del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, ovvero i Tavoli di Coordinamento Regionale, utili per gestire i fondi per attuare le strategie nazionali a livello locale e più nello specifico gestire i flussi migratori e ottimizzare il sistema di accoglienza e i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, presieduti da un prefetto, con i quali si prefigura quel network con tutti gli attori interessati nel quale si concretizza il ruolo di mediatore territoriale, cercando di governare le trasformazioni locali tenendo conto delle dinamiche migratorie. In riferimento all'aspetto più burocratico, legato alle pratiche amministrative, la Prefettura si avvale dello Sportello Unico per l'Immigrazione istituito con la Legge "Bossi-Fini" del 2002, adibito a svolgere funzioni legate all'intero procedimento amministrativo del migrante, sia per la prima assunzione lavorativa, che per eventuale ricongiungimento familiare, in accordo con la Questura, i test di lingua e le pratiche che concernono la richiesta di cittadinanza e la stipula dell'Accordo di Integrazione, il quale viene sottoscritto proprio in seno a questo organo. Inoltre, nell'ottica di fare "rete", si dimostra crocevia e punto nevralgico anche per la

possibilità di attivare Protocolli d'Intesa, sempre più attuato nell'ottica di ricercare nuove soluzioni in collaborazione con diversi attori locali qualificati, avendo sempre al centro il pubblico interesse, avviando delle forme di reti territoriali ex-novo o allargandone quelle esistenti, intervenendo principalmente nell'ambito sanitario, dell'accoglienza diffusa, nelle reti inter-istituzionali, nell'orientamento formativo e lavorativo, nei servizi di consulenza e tutela e nell'attivazione dei servizi di volontariato e di utilità sociale. In particolare, i protocolli sul sistema di accoglienza diffusa sono stati al centro di forti polemiche poiché, specie nel periodo di crisi emergenziale, le Prefetture avevano facoltà di attivare in maniera diretta strutture che alla base non rientravano negli standard dell'accoglienza di base, molte riconvertite come abbiamo visto in precedenza da strutture ricettive, prive di personale qualificato, sovraffollate e spesso senza servizi offerti legati ad un futuro inserimento e spesso senza consiglio delle realtà territoriali coinvolte, bypassando tutto l'iter di sussidiarietà orizzontale sulla carta dichiarato. I Centri di Accoglienza Straordinaria finora attivati accolgono al momento quasi l'80% del totale di migranti sul territorio italiano.

Il quadro del mosaico che si è qui ricostituito è servito principalmente a far evidenziare come a fronte di un teorico impianto basato su principi di sussidiarietà orizzontale, formazioni di network con gli stakeholders locali ed istituzionali, il binomio più competenze delegate ai livelli istituzionali inferiori e in concomitanza instaurare regimi di forte limitazione economica, fanno emergere le lacune e le incongruenze sia a livello amministrativo che di competenze dove, a discapito del sistema teorico, si predilige il continuo ricorso a logiche emergenziali, ancora una volta di respiro corto.

2.2 Criticità e problematiche emerse nella filiera dell'accoglienza italiana

In questa sezione l'obiettivo è quello di riassumere tutte le incongruenze e fragilità del sistema rilevate lungo l'intera analisi, cercando in maniera costruttiva di far evidenziare a spot quali potrebbero essere le soluzioni dal punto di vista della pianificazioni antifragile, ovvero non basarsi, come vedremo ed in parte abbiamo già visto nell'evoluzione delle policy, su pianificazioni troppo accurate e rigide, poiché i sistemi complessi sono per essa stessa definizione imprevedibili, perciò la troppa previsione rigida ne limita l'assorbimento, come nel caso dei flussi controllati, riducendo così la propria capacità di mutare alle perturbazioni esterne che si ricevono. A tal proposito si riporta un estratto: *“Le città sono sistemi complessi. Ma sono anche sistemi incompleti. Sta in questa miscela la possibilità di fare – fare l'urbano, il politico, il civico, una storia, un'economia. Inoltre, questa miscela di complessità e di incompletezza ha permesso alla città di sopravvivere a sistemi più formali e chiusi, come le repubbliche, i regni, le imprese”* (Sassen, 2014). Viene da se quindi che la trattazione del fenomeno rigidamente ingessato in logiche politiche di pubblica sicurezza, di mantenimento dell'ordine pubblico, non sono soluzioni ma bensì aggravanti, in un sistema che già di per sé ha gravi discrepanze tra modello teorico proposto e quello attuato. Nei precedenti paragrafi si sono sottolineate tutte le criticità riscontrate, le discrepanze e le incongruenze, qui si cerca non solo di raccogliercle ma di sottolinearne alcune non ancora trattate, legate al contesto urbano.

2.2.1. Prima accoglienza: la zona grigia del sistema

Nei paragrafi precedenti si sono fatte emergere molteplici problematiche legate all'organizzazione nelle varie fasi dell'accoglienza, in particolar modo, si sono riscontrate forti limitazioni strutturali per quanto riguarda la prima parte dell'intera filiera, ovvero dallo sbarco fino all'eventuale seconda parte che conduce al percorso integrativo vero e proprio. Data la complessità delle tematiche affrontate e la differenziazione dei campi di intervento di queste, risulta necessario qui riportare un quadro esaustivo di tutte le criticità che vedono coinvolta la prima parte del percorso generale, quella inerente all'accoglienza di base che qui riportiamo:

- *un'ordinaria emergenza*, ovvero la particolare situazione legata al forte utilizzo di strutture cosiddette temporanee proprio per la loro natura strutturale non adibita allo scopo sociale dell'accoglienza, questi luoghi hanno rappresentato e rappresentano oggi una delle principali problematiche del sistema. Il dossier “Accoglienza rifugiati: un'ordinaria emergenza” del 2017 riporta un'indagine campionaria in cui si sono intervistati gli operatori di alcuni centri sia di accoglienza straordinaria che ordinaria, evidenziando forti disparità nelle strutture legate all'inadeguatezza degli spazi sia di privacy che per eventuali attività di gruppi, sovraffollamento e condizioni strutturali non molto decorose, ubicazione fuori contesto urbano, isolate, rendendo difficile l'accesso ai servizi, nonché ravvisan-

do una scarsa collaborazione con le Questure e le Prefetture, quest'ultime dall'Emergenza Nord Africa, come già notato in precedenza, sono gli attori che hanno individuato molto spesso in via diretta, senza bando, senza limitazioni dal punto di vista qualitativo e professionale e senza collaborazione con l'ente locale interessato, le strutture temporanee, alimentando il fenomeno del business dell'accoglienza ampiamente descritto. Ad oggi è impensabile che per uno Stato che voglia impostare il proprio modello di integrazione attraverso il modello SPRAR, accolga l'80% dei migranti totali in strutture temporanee;

- *tempistiche e sistema delle decisioni*, ovvero ci si riferisce all'eccessivo protrarsi del periodo di incertezza decisionale che consegue la domanda di asilo, mediamente 307 giorni senza appello altrimenti si arriva all'anno e mezzo, in cui spesso non viene attivato nessun programma iniziale di integrazione ma si riducono i migranti ad un'estenuante attesa senza sapere che fine faranno, sballottati di centri in centri. Con il nuovo Decreto si aumentano le capacità delle Commissioni Territoriali portandole da 20 a 40 e prevedendo nuovi innesti di figure professionali qualificate e sezioni ad hoc, riducendo al contempo i già traballanti diritti di difesa dei migranti, abbattendo il grado di appello generando disparità di trattamento illegittime ed anticostituzionali secondo gli esperti del settore. La domanda di asilo viene formalmente redatta in media 86 giorni dopo l'arrivo in Italia, l'audizione dopo 253 e la risposta in un anno circa, se si presenta ricorso le tempistiche si protraggono fino a due anni, nei quali il migrante molto spesso esce dal sistema e come abbiamo visto cerca di inserirsi negli insediamenti informali in condizioni qualitative della vita scarse.

2.2.2. *Gli ostacoli del modello della seconda accoglienza*

Finora si è sempre definito come modello teorico di seconda accoglienza e come best practice italiana, quello denominato SPRAR, elogiandone tuttalpiù le virtù legate sia al funzionamento del sistema, ovvero l'unico strumento di effettiva integrazione dell'individuo attraverso percorsi individuali finalizzati al recupero dell'autosufficienza e l'inserimento autonomo nella nuova società ricevente e alle caratteristiche necessarie di cooperazione tra vari livelli istituzionali e soprattutto il coinvolgimento orizzontale del terzo settore e la capacità di creare reti complesse interdisciplinari e interistituzionali, sviluppando una crescita dell'economia sociale direttamente a scala locale. Vediamo dunque ora ciò che ancora non è stato evidenziato, ovvero gli ostacoli che il sistema stesso si pone dall'interno e quelle esternalità che da fuori intervengono, rendendo la complessità della pianificazione sistemica di difficile attuazione:

- *discontinuità nella filiera dell'accoglienza e mancanza di strumenti a conclusione del percorso d'integrazione*, poiché come suddetto in precedenza, per essere efficace questo modello necessita di una più generale definizione degli obiettivi da perseguire, quali emancipazione ed autonomia dell'individuo, che sia comune tra le diverse fasi

dell'accoglienza stessa, in modo da recuperare tempo, costi e ovviamente essere più efficaci dal punto di vista sociale. Le tempistiche associate ai centri governativi di prima accoglienza, generalmente molto più lunghe di quelle teoriche, non generano nessun tipo di servizio o attività volta ad iniziare il percorso di integrazione, definita appunto "accoglienza a bassa soglia", rendendo sempre di più complesso ed impegnativo il ruolo successivo, ammesso venga attivato, dello SPRAR; per il migrante stesso infatti, dover ricominciare tutto da capo è snervante, demotivante e spesso inutile rispetto poi al proseguo ove capita che esca dal sistema di accoglienza per provare da solo un'integrazione fai da te, con tutti i rischi che ne conseguono, ovvero marginalizzazione, qualità della vita misera negli insediamenti informali nonché l'entrata nel mercato delle mafie e del lavoro in nero. La non linearità dei percorsi per tutti che portano alcuni a rimanere trattenuti negli hotspot, altri direttamente catapultati nelle strutture temporanee, produce una forte incertezza sia fisica che giuridica che porta anche a distanza di anni dalla conclusione del servizio di accoglienza, a rivolgersi ancora allo sportello rifugiati, questo per l'assenza di strategie e politiche a livello regionale e nazionale tali da attivare e proporre una coerente pluralità di attori sul territorio per diversificare i servizi in base alle necessità successive alla riconquista dell'autonomia personale;

- *debolezza del sistema welfare e settorializzazione degli interventi*, generati dalle programmazioni e pianificazioni delle strategie e delle politiche sia regionali che anche nazionali, attuate a compartimenti stagni, settoriali, destinate in alcuni casi a sovrapporsi, o addirittura diversificate negli obiettivi per regione, venendo meno ai principi di ottimizzazione della programmazione e degli interventi nonché della complementarità che in alcuni casi si contraddistingue nelle misure previste, dilatando tempi e costi. L'assenza di un quadro d'interventi comune impedisce l'ottimizzazione delle risorse territoriali e limita anche le esternalità positive che si potrebbero creare, come ad esempio l'occupazione di cittadini italiani o il reperimento di alloggi per fasce deboli può aiutare anche i migranti stessi e gli italiani in difficoltà, prevedendo politiche sulla casa non settoriali ma comuni per disincentivare le disuguaglianze sociali che spesso si vengono a creare;

- *differenziazione territoriale*, che si traduce in forte caratterizzazione dei luoghi e delle aree su cui lo SPRAR interviene con i propri progetti, dovendo quindi modellarsi su queste particolari caratteristiche. Nonostante il forte tentativo di uniformare i processi che caratterizzano questo sistema di seconda accoglienza, i risultati dipendono molto dalle peculiarità dei luoghi su cui si innestano e dal tessuto sociale che presentano. I dati del Servizio Centrale dello SPRAR evidenziano infatti come i percorsi conclusi con successo hanno un tasso maggiore al centro-nord, dove ci sono meno problematiche lavorative, meno fenomeni di caporalato nel settore agricolo e infine più difficoltà di entrare nel circolo delle mafie anche se l'incidenza del numero di accolti per regione è molto più alta nelle regioni del centro-sud (SPRAR, 2016).

2.2.3. *Gli esclusi dal sistema di accoglienza: la nuova frontiera della sopravvivenza urbana*

In precedenza abbiamo sottolineato le problematiche inerenti al sistema SPRAR possano provocare in alcuni casi, fenomeni di disegualianza sociale e come vedremo ora, unito alla carenza strutturale delle strutture sia ordinarie che straordinarie, il turnover lento e macchinoso dei migranti nei centri governativi e negli hotspot, si vengono a formare delle vere e proprie sacche di marginalità ed esclusione sociale sia nei contesti urbani che in quelli rurali, prettamente in edifici abbandonati, ex-fabbriche dismesse e capannoni o come vedremo, in particolare al sud, vere e proprie tendopoli che d'estate, per la raccolta di frutta e verdura, si popolano o anche fenomeni di sgombero coatto da edifici pubblici in disuso senza soluzioni abitative alternative che generano una frammentazione del tessuto migrante, costretto ad arrangiarsi in condizioni di vita precarie, accrescendo paura e timore, distaccandosi sempre più anche dai servizi territoriali e soprattutto sanitari.

Le ragioni che sottendono la nascita di questi insediamenti informali sono molteplici e riferibili in gran parte alle criticità riscontrate nella prima accoglienza ovvero i forti ritardi nel turnover dei centri di accoglienza, tale per cui i migranti vengono spediti direttamente nelle strutture temporanee, da cui poi escono senza alcuna forma di inclusione, nelle lunghe tempistiche legate al rilascio del permesso di soggiorno e della decisione sulla domanda di richiesta che protraggono e dilatano i tempi di attesa i cui tempi medi si aggirano intorno ai 307 giorni e, se questa risulta negativa, hanno 7 giorni per lasciare il paese ma in realtà spesso finiscono vittima delle mafie o in baraccopoli o si creano delle situazioni provvisorie alle frontiere, denominate “gioco dell’oca”, ovvero i migranti che vengono trovati sussistono casi per cui si è attuata l’uscita anticipata dal progetto di migranti titolari di protezione internazionale, senza essersi quindi inseriti nella società, non avendo una casa, tanto meno un lavoro: *“Diecimila migranti sono un numero esiguo rispetto agli arrivi degli ultimi due anni. Ma in assenza di interventi immediati e strutturali, buona parte delle 100.000 persone presenti ora nei centri di accoglienza e di quanti arriveranno nei prossimi mesi potrebbe presto condividere questa sorte di marginalità, inaccettabile in un paese come l’Italia. Né aiuterà ciò che sta accadendo negli hotspot, dove migliaia di migranti vengono esclusi arbitrariamente dalla procedura di asilo e abbandonati a se stessi.”* (Loris De Filippi, presidente di MSF, 2016). Secondo lo studio di Medici Senza Frontiere “Fuori Campo”, attualmente nel 2018, sono circa 10.000 persone che hanno il titolo di protezione internazionale in Italia a vivere in queste situazioni instabili, in cui i diritti di vivere una vita degna vengono meno, con limitati o assenti servizi igienici, nessun accesso ai beni essenziali primari o alle cure mediche di routine.

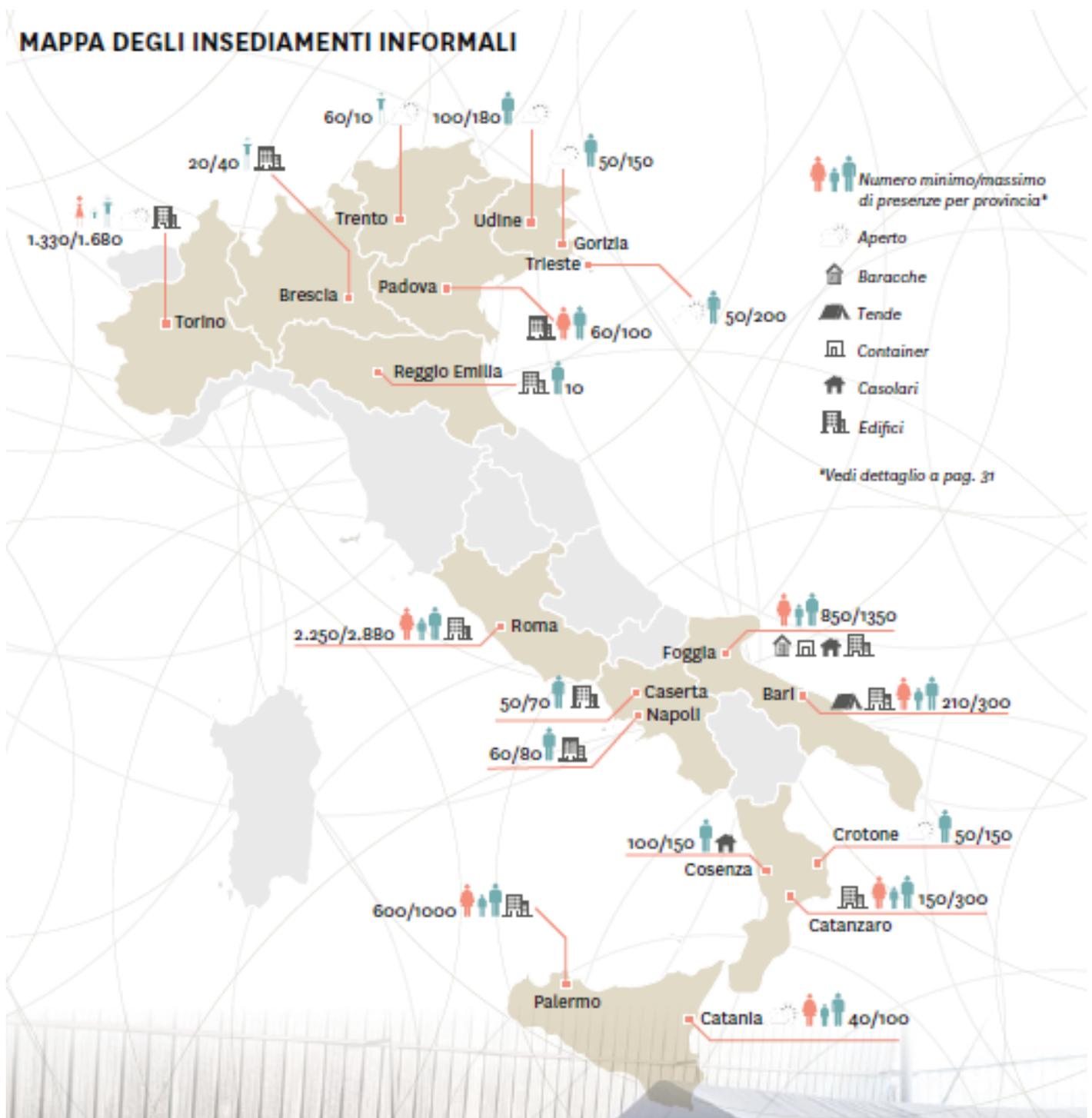


Figura 33 Mappa degli insediamenti informali

Tratta da: Medici Senza Frontiere, Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale, Marzo 2016

La mappa qui riportata, individua dei particolari insediamenti informali formati al loro interno da cittadini di paesi terzo che hanno richiesto asilo e godono della protezione internazionale e umanitaria ma, per i molteplici motivi espressi in precedenza, sono stati esclusi dal sistema di accoglienza nazionale, costretti quindi a sopravvivere in baraccopoli, tendopoli improvvisate o fornite dalla Protezione Civile, come nel caso segnalato al sud, dei ritrovi legati esclusivamente ai lavori stagionali, come nel caso della tendopoli di San Ferdinando, periferia di Rosarno, finita alla ribalta della cronaca internazionale per le condizioni disumane in cui vivevano quasi 2.000 persone. In questo studio però vengono prese in considerazione però solo le tipologie di insediamento riferite a campi aperti, edifici abbandonati o non utilizzati come i capannoni, container, baraccopoli, escludendo le tendopoli perché si

riferiscono perlopiù come già precisato ai migranti economici stagionali. La popolazione insediata si identifica per le scarse informazioni che si hanno sui numeri effettivi, sulle condizioni igienico-sanitarie precarie, come vedremo per esempio nelle sistemazioni all'aperto o utilizzano servizi toilette vicine o si arrangiano in maniera "naturale" sfruttando le condizioni ambientali quali boscaglia, presenza dell'insediamento vicino ad un fiume o un canale, utilizzo del suolo pubblico a proprio piacimento per il sostentamento personale e inoltre si caratterizzano per l'estrema mobilità spaziale e temporale, non avendo vincoli particolari di nessun genere, poiché sono lasciati a loro stessi, come testimoniato dall'indagine di Medici Senza Frontiere, nella quali si sono riscontrati come quasi la totalità dei presenti intervistati non aveva accesso al Servizio Sanitario Nazionale e più in generale al medico di base per le cure considerate ordinarie.

Dalla ricostruzione si evince come le possibilità predilette sono all'aperto, quindi in luoghi pubblici come quelli a ridosso delle stazioni ferroviarie o sottopassaggi e binari, silos abbandonati, parchi di qualsiasi tipo, piazze, lungo le rive dei canali o dei fiumi cittadini, o in edifici o insediamenti permanenti in strutture abbandonate, baracche, container, tende attrezzate, casolari ruderi fatiscenti, ex-strutture utilizzate nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa e poi non più utilizzate, assistendo quindi a fenomeni di riappropriazione degli spazi temporanei ad uso abitativo da parte di gruppi di migranti che, molto spesso poi, si organizzano e strutturano la propria amministrazione interna autogestendosi, sviluppando un senso comune di appartenenza, con l'obiettivo di farsi forza. Spesso quando si tratta di occupazioni di edifici vengono inizialmente sostenuti da alcune associazioni per il diritto alla casa, che li sovvenzionano in parte ed aiutano soprattutto a creare una sorta di gerarchia della famiglia allargata, con periodiche assemblee, ordine interno e gestione delle vertenze comuni.

La localizzazione di queste micro-comunità create si presentano, come si osserva dalla carta, in tutto il territorio italiano, sia nelle città metropolitane, nelle periferie ma anche in luoghi più centrali, nelle aree rurali come in Puglia e in Calabria, per le suddette ragioni riguardanti il lavoro di raccolta dei campi stagionale, alle aree urbane minori, riconosciute come poli minori ma comunque sufficientemente grandi da avere sufficiente grado di attrazione sia lavorativo che sociale per stanziarsi. Il fenomeno dell'occupazione abusiva di strutture diventa, specie per chi si ritrova in grandi città, come la sola ed unica via percorribile anche se oltre alle condizioni di vita estreme, vi è un forte grado di incertezza continuativa tale da incidere in maniera marcata sulla condizione psico-fisica dei migranti stessi, cadendo spesso in situazioni di apatia e depressione croniche.

Altro dato particolarmente allarmante emerso da questo report è che il periodo medio di permanenza in questi insediamenti è di circa un anno e mezzo, contando inoltre che la popolazione è in Italia da circa sei anni di media, due terzi di questi stanno aspettando l'esito del ricorso, non più perseguibile ad oggi e quasi l'80% non lavora e quelli che lavorano invece lo fanno in contesti informali, non continuativi o addirittura si occupano di servizi interni all'allestimento stesso. Molti di loro sono scappati in altri paesi europei ma per il Trattato di Berlino sono

stati rispediti in Italia, dove non esiste tuttora un Piano Nazionale per il ricollocamento di questi che puntualmente finiscono in questi insediamenti.

Questo fenomeno è solamente lo specchio della marginalità sociale estremizzata da molteplici caratteristiche elencate in precedenza, evidenziando quindi ancor di più il carattere emergenziale, incongruo, fallace del sistema attuale, a cui si aggiungono l'assenza di misure di inclusione sociale vere, a partire dalle dimore, anche se esempi virtuosi esistono e sono sempre coadiuvati da una forte mano pubblica in collaborazione con le associazioni e gli enti territoriali in loco (vedi ex-Moi Torino). Le problematiche connesse allo sviluppo di queste forme di auto-sostentamento non regolarizzate, prive di sicurezze igienico-fisiche nonché psicologiche, non solo perdureranno ma sostanzialmente con l'arrivo di nuovi migranti esclusi dal sistema, grazie al nuovo Decreto Minniti che riduce il diritto del migrante di appellarsi alla scelta delle Commissioni Territoriali di non concedere l'asilo, ci si ritroverà inevitabilmente ad avere un'escalation di queste tipologie di sopravvivenza urbana. La scelta di continuare a ignorare o tollerare che dir si voglia il problema da parte dei soggetti istituzionali e non, continuerà poi a sviluppare sfiducia e senso di impotenza generale nei confronti dei migranti, veicolerà la popolazione autoctona stessa a marginalizzare, ghetizzare il problema stesso contribuendo in maniera generale al degrado urbano e sociale, in una spirale senza capo ne coda.

3. Relazioni tra migrante e città: fenomeno migratorio come questione urbana

3.1 Le prospettive attuali della multiculturalità urbana nella città contemporanea

In questo paragrafo si andrà ad indagare la natura odierna della globalizzazione, intesa non solo come strumento economico capace di produrre intense economie di scala fino al livello locale ma come più generale fenomeno che ha reso più visibile e tangibile il suo prodotto sociale, ovvero la mobilità globale e più in particolare ha messo in luce le forti connessioni con le migrazioni e gli spostamenti di popolazioni. Oggi il panorama mondiale si deve confrontare con tematiche molto difficili da gestire, complesse e strutturali come quelle migratorie, in cui si intrecciano variabili di peso meno tangibili e più concettuali, legate alla sfera sociale, come l'identità collettiva, il multiculturalismo e l'interculturalità, l'inclusione sociale urbana nella contemporaneità attuale che ha come scenario di fondo la differenziazione delle dinamiche e degli sviluppi tra il livello globale/nazionale e quello locale/urbano. Questa prima parte sostanziale è il riassunto delle domande presenti a cui ancora non abbiamo risposta, riguardanti la possibilità di sostenere i modelli globali di costruzione di città e di comunità precedentemente visionati o di fatto prendere atto del fallimento dell'approccio che negli ultimi vent'anni è stato un cardine nell'affrontare questo tipo di tematiche, inducendo ad un ripensamento delle logiche di risposta che, nella pianificazione, si traduce nell'analisi dal punto di vista della scala urbana e misurazione delle modalità nuove di adeguamento alle domande di città espresse dalle comunità multiculturali.

3.1.1 La città può definirsi ancora come dispositivo d'integrazione?

Negli ultimi anni il quadro generale delle città in tutto il mondo è estremamente cambiato, sia per effetto della forte crisi mondiale economica, sia l'intensificarsi del fenomeno migratorio, con forti conseguenze ed esternalità che si sono gioco forza riflesse a livello locale, rendendo più evidenti le situazioni già in parte compromesse di disagio urbano, incrementandone il disagio sociale e lo scontro tra gruppi diversi sia culturalmente che geograficamente. Possiamo quindi affermare come questo particolare evento si è fatto catalizzatore, anche in virtù della forte strumentalizzazione politica, delle trasformazioni della mobilità globale e della crisi economica combinate, accelerando processi e dinamiche locali come le nuove povertà, dettate dal contemporaneo crollo del sistema del welfare sociale, rendendo questo periodo di transizione epocale ancor più incerto ed impervio. Alla scala urbana locale questo fenomeno non è stato assorbito dalla città in maniera quasi mai positiva o istituzionalizzata, data

anche la rapidità e la quantità dei flussi, facendosi travolgere e rispondendo in maniera spesso impulsiva. E' bene ricordare come l'immigrazione nel contesto urbano si sia sempre presentata come generatrice di tensioni sociali e difficoltà culturali, in qualsiasi modello di integrazione, poiché è da quelle stesse caratteristiche che poi fanno evolvere le differenze in risorse culturali a vantaggio bidirezionale tra migranti e residenti. Il processo di integrazione infatti, inteso come frutto del cambiamento delle condizioni urbane e da una forte promiscuità culturale, si verifica prettamente al livello territoriale più basso dove effettivamente avvengono i contatti pratici e lo scambio fisico di alcune dinamiche attraverso la sperimentazione e la diffusione di esperienze urbane di convivenza e di coabitazione tra vecchi residenti e nuovi, come vedremo nel dettaglio nei prossimi paragrafi. Osservando infatti le risposte nazionali e locali negli ultimi anni si assiste ad una tendenza conflittuale tra i due livelli e anche all'interno di questi: all'iniziale abbattimento dei muri fisici degli anni '90 è susseguito un forte cambio di rotta globale avvenuto con l'apertura dei flussi migratori mondiali, in un clima totalmente diverso da quello attuale, più fiducioso, generalista e comunitario mentre oggi a continue aperture globali si generano fenomeni di chiusura sia fisica, come le barriere viste nel primo capitolo, dettate dal morboso senso di insicurezza dello spazio vissuto che spinge verso una stigmatizzazione dei disagi urbani già esistenti esasperandoli, sia comunitaria, accrescendo la volontà di rigettare questi nuovi fenomeni migratori, enfatizzando situazioni di chiusura e separazione. Venendo dunque alle trasformazioni della città, in questo periodo storico, la transizione post-fordista di queste, ha permesso un rimodellamento continuo e ancora in divenire, molto profondo, attraverso tutti gli strati urbani più rilevanti ovvero quelli insediativo, ambientale e culturale, lasciando inevitabilmente aperti spiragli per la nascita di nuove appropriazioni ed usi dei vecchi spazi abbandonati o che hanno perso la loro vocazione iniziale, generando nuove definizioni, specie dei luoghi della cosiddetta socialità. In questo nuovo scenario urbano pubblico, in cui si vengono a formare cittadinanze multiple che scardinano le dinamiche esistenti nel tessuto urbano e propongono delle diverse identità territoriali dove, soprattutto nelle metropoli, diventato teatro sia per la forte attrazione che generano i propri sistemi sociali, sia per le reti di opportunità presenti, concretizzandosi in processi di trasformazione degli spazi sfruttando le crisi urbane come motore del cambiamento e della percezione di questo. La città si è quindi trovata a confrontarsi con caratteri nuovi di natura globale, come la crisi economica e i nuovi flussi migratori, scoprendosi incerta e senza strumenti innovativi all'altezza, faticando a trovare risposte e rifugiandosi in logiche passate e in processi di trasformazione tradizionali settoriali, affrontando il fenomeno migratorio più a livello di strumentalizzazione politica, incanalando la questione verso logiche di paura e sicurezza urbana da cui scaturiscono azioni preferenziali che, come vedremo, alimentano solamente la distanza sociale tra i gruppi coinvolti e soprattutto non risolvendo il conflitto urbano ma amplificandolo, relegando l'inclusione di fatto ad un adeguamento unidirezionale in cui la componente migrante è solo un attore passivo nel processo decisionale pubblico, accentuando nuove disuguaglianze basate su criteri di produzione e riproduzione di confini e barriere tra inclusi ed esclusi.

Nella città attuale, l'accentuarsi dei caratteri di frammentazione urbana e il continuo polarizzarsi delle differenziazioni sociali comporta un differente approccio alle contraddizioni e conflittualità, non più quindi affrontandolo con logiche tradizionali di azione specifica ma accettando che è da questo disordine che debbono nascere le soluzioni di nuove forme di convivenza della società attuale e di quella che verrà (Bonomi, 1996).

Il quadro del contesto multiculturale è oggi rappresentato sempre più da isole sociali basate sui principi etnici e di appartenenza a determinati paesi d'origine, rafforzandosi e stabilizzandosi in particolari spiragli urbani concessi, slegandosi ancor di più dal resto delle micro comunità. Le sfide della città interculturale sono proprio queste, ovvero tentare di risanare dei legami tra il vasto mosaico delle cittadinanze e i processi di deterritorializzazione che evidenziano appunto la non più coincidenza tra luogo pubblico, cultura e identità locale e l'allentamento conseguente delle relazioni tra persone, risorse e territori, cercando di ristabilire nuovi contatti partendo dal presupposto che il territorio non è più un dispositivo urbano "dato" ma come variabile delle migrazioni e necessaria caratteristica per la costruzione di nuove socialità nelle città contemporanee.

3.1.2 Relazioni tra policy nazionale e locale: il caso di alcune Global Cities

Questo paragrafo si rende interessante a fronte del precedente sviluppo della tematica riguardante i modelli di integrazione in cui ho delineato come gli stati stessi affrontano ed hanno affrontato nel passato il fenomeno migratorio e la sua gestione mentre ora cercherò di entrare maggiormente nelle policy urbane andando ad indagare come vengono recepiti questi modelli a livello locale, ove per definizione intrinseca, si occupano di differenti aspetti, dalla governance all'inclusione abitativa ed economica. Gli esempi urbani che qui si riportano riprendono gli Stati affrontati in precedenza poiché ritenuti interessanti e di successo dalla comunità internazionale e perché storicamente hanno offerto soluzioni interessanti per l'inclusione sociale dei migranti sia interni che esterni al paese stesso:

1 TORONTO CAPITALE DELLA DIVERSITÀ? Attualmente è considerata la città più multiculturale perché ha da sempre coltivato questa forte identità in cui si riconosce anche a livello nazionale fin dal 1970, anno della prima legge per l'integrazione, proseguita poi nel 1985 con la prima vera legge sul multiculturalismo in cui venivano di fatto eliminate tutte le forme di discriminazione etnica, razziale o religiosa. Prima di procedere nel

caso specifico della città globale è bene evidenziare come la governance imposta a livello nazionale debba venire recepita dagli altri livelli gerarchici minori, ovvero sia a livello federale che provinciale, devono redigere delle leggi per l'integrazione. I rapporti e il coordinamento tra questi enti però appare limitato al recepimento formale delle scelte superiori, senza forme di coordinamento orizzontali quali tavoli di concertazione o cooperazione tra livelli di governo, di fatto relegando al governo locale un ruolo ambiguo, impegnandosi più a relazionarsi con il settore del no profit sociale piuttosto che con le amministrazioni locali, gestendo in maniera autonoma i finanziamenti e ponendo pressioni sulle attività locali di medio-lungo termine, penalizzandole. A discapito di questa situazione però, Toronto in quanto global cities, è tuttora un grande laboratorio di pratiche sociali d'integrazione, considerato che il 40% del totale dei migranti canadesi risiede qui, quasi 1.3 milioni di persone, di cui metà nei comuni limitrofi immediatamente esterni. Nel 2014 questa è stata la prima città all'infuori dell'Europa a redigere ed attuare l' "Integrating Cities Charter" lanciato da Eurocities nel 2010, nato con l'obiettivo di promuovere forme di partecipazione attiva dal basso per definire nuove policy di integrazione dei "newcomers" attraverso 4 progetti sulla governance dell'immigrazione. Su questa falsa riga l'introduzione della "Toronto Newcomer Strategy" ha come scopo la piena integrazione dei migranti come risorsa effettiva per la città sotto molteplici punti di vista. L'attuazione di questa vision avviene tramite un approccio strategico costituito da 3 particolari strumenti: il Newcomer Leadership Table ovvero il tavolo di concertazione con i tre livelli ammi-

nistrativi, settori specifici della comunità quali istituzioni sanitarie, scolastiche ovvero tutte le aziende pubbliche che erogano servizi al cittadino, per meglio assicurare l'insediamento dei migranti attraverso casa, lavoro, salute e lingua; il Local Immigration Partnerships ovvero tavoli di pianificazione per lo sviluppo dell'integrazione con lo scopo di facilitare sinergie tra attori di diversi settori, per il successo dei percorsi di inclusione, attivati per quartiere con un alto numero di residenti nuovi arrivati. Ci sono cinque LIPs solo in Toronto rendendo questo modello unico, visto che nelle altre città ne esiste solo uno comprensivo, basati sulle aree geografiche e si occupano delle esigenze e priorità esclusive del proprio quadrante mentre il quinto fa da supervisore generale per tutte le aree; gli Strategic Pillars ovvero dei piani settoriali da cui dipende il successo del percorso dell'integrazione e fanno riferimento al lavoro "Working as One", alla salute "The Global City: Newcomer Health in Toronto" e all'accesso ai servizi urbani generici "City of Toronto Immigration Portal". Nonostante le ambiguità sul ruolo dei governi locali in riferimento alle logiche nazionali di gestione del fenomeno, il Canada e nello specifico Toronto sembrano correre nella stessa direzione multiculturale combinando azioni in maniera orizzontale tra il livello nazionale e le organizzazioni no profit e gerarchico verticale nel recepimento delle linee guida, con mobilitazioni strategiche dei contesti urbani come Toronto.

BERLINO, APPROCCIO ORIENTATO AI RESIDENTI: come visto in precedenza, la Germania non ha mai preso un'effettiva posizione generale sul multiculturalismo come guida nazionale, questo però non ha limitato l'evolversi di politiche di stampo multiculturalista, sulla scia del modello olandese che negli anni '90 era considerato il migliore. In quest'ottica il governo federale ha varato il "Socially Integrative City" ovvero un'aprima forte risposta strategica e pianificata specifica per quelle parti di città chiaramente svantaggiate e colpite dalla crisi economica, attraverso forme di partnership pubblico/privato per ridefinire lo stock abitativo e disperdere la popolazione emarginata ed attrarre nuovi cittadini. L'obiettivo nazionale è quello di riformare i quartieri delle città con più disagi sociali sia attraverso i privati, sia puntando sull'uso delle risorse locali delle aree limitrofe, promuovendo inoltre obiettivi sociali quali tolleranza e mutuo riconoscimento. Il riferimento all'assimilazionismo è chiaro negli aspetti per cui i piani di quartiere area-based si focalizzavano più su politiche di disaggregazione e dispersione dei disagi sociali più che sull'effettiva integrazione. In questo senso, la città di Berlino si è schierata apertamente in conflitto con quanto previsto nel 2005 a livello nazionale, promuovendo attraverso il "Neighbourhoods Councils" un'integrazione bidirezionale, fondata sul dialogo per il raggiungimento di valori fondanti comuni. Gli interventi erano sempre basati su aree pre-

cise, atti a coinvolgere tutta la popolazione e un piano d'azione integrato che coinvolga tutti gli attori quali governo locale, residenti e attori privati, con l'obiettivo proporre situazioni non settoriali e assimilative come richiesto dal livello federale ma come risultato della cooperazione di più distretti e di più micro comunità nel cercare di venirsi incontro e trasformare in maniera migliore il contesto urbano in cui vivere in modo tale da ritrovare l'equità urbana e la giustizia sociale. Inoltre queste iniziative hanno messo in luce i limiti delle politiche che per migliorare le zone svantaggiate con stock edilizi fatiscenti e vecchi attraverso il solo uso delle risorse limitate del quartiere e dei fondi limitati statali è praticamente impossibile.

3 LONDRA E LA COESIONE COMUNITARIA: il modello d'integrazione utilizzato e sviluppato nel Regno

Unito ha dei forti parallelismi con quello canadese, anche se formalmente non si è mai dichiarato da parte del governo centrale inglese la vicinanza al multiculturalismo, piuttosto fin dagli anni '70, lo Stato ha incoraggiato ed enfatizzato il ruolo dei governi locali per cercare di rendere le relazioni tra società ospitante e particolari micro comunità presenti in misura molto forte sul territorio. Il governo generale quindi si dedicava alla gestione della cornice politica del fenomeno e rimandava al governo locale la parte effettiva delle azioni, pur avendo sempre dei conflitti tra livelli amministrativi dovuti alla mancanza di fondi. Per quanto riguarda la città delle diversità, Londra ha mantenuto sempre una certa discrezionalità nelle scelte pratiche operative, affidandosi ai propri 32 Boroughs e al City Corporation puntando principalmente sul

concetto di neoliberismo e community. Questi si occupano di migliorare l'accesso ai servizi urbani della municipalità a qualsiasi individuo, l'accesso al mercato della casa tramite l'edilizia popolare e quella convenzionata, anche se mancano gli investimenti nazionali per politiche sulla casa che aumentino lo stock abitativo e rendano meno alti gli affitti e permettano una maggior distribuzione equa sul territorio dei migranti. La limitatezza dei fondi da parte dello Stato ha spinto verso la nascita della Greater London Authority come opportunità per la città di creare un'agenda per la promozione della coesione sociale e del senso di community che potesse contro bilanciare l'influenza dominante del governo statale. L'attuale sindaco nel 2018 ha redatto un piano strategico del sindaco "The Mayor's Strategy" in cui si delineano non solo gli obiettivi di coesione sociale e ricostruzione di comunità ma si rimette al centro le esperienze locali e familiari, puntando molto sull'attivazione della cittadinanza nel creare cittadinanza, attraverso forme di cultura sportiva o artistica, volontariato, celebrazione dei valori comuni e non delle differenze, creare ambienti lavorativi idonei il tutto nell'ottica di riuscire ad integrare le varie comunità togliendole dall'isolamento che produce solo rafforzamento dei legami interni e nessuna condivisione con il territorio esterno, lavorando con il Citizenship and Integration Initiative per promuovere le trasformazioni attraverso la democrazia partecipata di cittadini.

3.1.3 Appropriazione dello spazio pubblico: luoghi dell'integrazione

In questo paragrafo cercherò di trattare il tema delle modalità di appropriazione e ri-appropriazione degli spazi pubblici, mettendone in luce le dinamiche relazionali tra luoghi di arrivo e percorsi di inclusione sociali praticati, nello specifico partendo dalla considerazione per cui, secondo Lefebvre nel suo celebre “Il diritto alla città”, ogni città ha il proprio luogo in cui i rapporti sociali ed economici tendono a manifestarsi sulla base delle necessità degli individui e delle comunità che li vivono, dimostrando ancor di più la qualità di bilancia d'analisi per lo studio politico, urbano e sociale, in quanto riflesso delle dinamiche cittadine stesse. Quanto è ancora opportuno oggi, date le trasformazioni e i mutamenti sociali, come il flussi migratori e la mobilità globale, quelli economici dettati dai ritmi della crisi e il passaggio di transizione post-fordista, rimanere ancorati a concezioni ideologiche di spazio pubblico rigido ed immutabile? E ancora possibile definirlo come luogo per una pluralità di comunità diverse come riflesso dei tempi odierni ed espressione di socialità?

Ciò che oggi appare noto ed evidente è come il fenomeno migratorio stia, in maniera sempre più articolata, apportando svariati contributi alla ridefinizione del paesaggio urbano, sociale e fisico, più in particolare nei suoi aspetti cardine quali vivibilità, visibilità, nell'uso temporale quasi continuativo, rompendo quindi gli schemi di riferimento a cui eravamo abituati, eredità delle città formali, riformando a livello di gerarchie interne l'utilizzo e la funzione fisica del territorio nonché l'identità e il simbolismo ad esso legato. I modelli di insediamento e le trasformazioni d'uso e d'identità dello spazio pubblico giocano un ruolo fondamentale per stimare e comprendere il grado di accettazione o di rigetto delle diverse culture che il fenomeno migratorio propone e con cui oggi sempre più ci si misura.

L'importanza strategica dello spazio urbano la si denota nella sua definizione di luogo di contatto sia fisico che culturale e identitario, da cui scaturiscono forme di dialogo positive o scontri negativi interculturali che possono sfociare in fenomeni di esclusione sociale e spaziale, facendo emergere in quest'ultimo caso, la dissonanza tra politiche pubbliche urbane limitate ad azioni restrittive e non coinvolgenti, selettive e non di più ampia gestione e le pratiche del vivere quotidiano. Di seguito quindi riporto ciò che a mio modesto avviso sono gli elementi principali del legame tra l'immigrazione e la società urbana ospitante, dal punto di vista urbano, cercherò di indagare in primis il fenomeno dell'ipervisibilità (Ostanel, 2015) intesa come percezione distaccata della popolazione autoctona nei confronti dei “newcomers”, proseguendo nella trattazione specifica dei luoghi della socialità immigrata e di come questi si pongano in relazione con il contesto urbano e lo trasformino e infine un approfondimento particolare sull'appropriazione e ri-appropriazione identitaria e simbolica dei parchi urbani nonché dell'utilizzo dello sport come veicolo di nuova socialità e incontro di diverse.



PERCEZIONE E VISIBILITÀ' DEI MIGRANTI: prima di affrontare questa tematica, si rende necessa-

ria una premessa teorica, facendo leva su due concetti che, prima Sennett e Jacobs poi, hanno espresso eloquentemente. Il bisogno di accedere ad una comunità che ci rappresenta deriva da un inconscio senso di disordine metropolitano che l'individuo non riesce a governare in toto e per questo vede nella possibilità di fondare su criteri e dinamiche sociali univoche un senso comune votato ad una cerchia ristretta della popolazione (Sennett, 1999). L'idea di comunità urbana quindi non può più essere legata ai principi razionalistici ispiratori dei modelli di zoning, scomposizione urbana per classi e funzioni sociali, bensì alla consapevolezza che la diversità sia una virtù che caratterizzi il tessuto urbano e la sua vivibilità, evidenziando come la problematica di fondo sia lo scontro tra la pianificazione rigida degli spazi e la totale imprevedibilità di quelli sociali (Jacobs, 1961). Secondo questi presupposti, calandoci nelle relazioni locali tra migrante e spazio urbano, nel percorso travagliato del medesimo nel rinegoziare e rivendicare la propria appartenenza alla nuova società, si scontra spesso con la rigidità legislativa, economica e culturale, sfruttando interstizi che lo stesso modello lascia aperti, ridefinendoli nel tempo a suo piacimento. Il risultato di questa riflessione quindi ci porta a sottolineare come la forte presenza a macchia d'olio di nuove attività commercianti etniche, centri di mediazione culturale di migranti per migranti, call center, kebab, non sono fini a se stessi ma hanno risvolti sociali di aggregazione, costruzione di nuove identità territoriali e sociali nonché un ruolo primario nelle trasformazioni socio-spaziali delle aree urbane.

Questo scontro tra rigidità pianificatoria e flessibilità sociale ha dato luogo a fenomeni di ipervisibilità (Ostanel, 2015) ovvero un surplus costante del livello di accettabilità più o meno condiviso, di aggregazioni di migranti che utilizzano gli spazi pubblici siano essi attività commerciali etniche, parchi, piuttosto che piazze, giardini, strade o stazioni ect. Questo fenomeno deriva appunto dal processo di appropriazione che i migranti solitamente generano, partendo da un luogo di aggregazione pubblico come per esempio le stazioni o i giardini limitrofi e man mano attivano processi economici quali mini-market etnici, kebab, pizzerie al trancio, producendo e occupando lo spazio urbano e creando nel frattempo una rete sociale e soprattutto un simbolo per la propria comunità in cui identificarsi. La concentrazione etnica delle risorse economiche e sociali ha lo specifico obiettivo di formare socialità attraverso la trasformazione dello spazio urbano che generalmente i cittadini non utilizzano spesso, o rendendolo solamente di transito per i locali, creando sempre di più nel tempo un continuum spaziale e sociale, producendo i cosiddetti “luoghi terzi”, ovvero che non sono riferibili né all’abitazione né al locale lavorativo, caratterizzati da costi contenuti e alta accessibilità. Spesso questi processi di de-territorializzazione e appropriazione iniziano in luoghi che per la popolazione locale sono di transito, come le stazioni dei treni o degli autobus, cosa che per i migranti sono invece occasione di incontro, visto che spesso il primo contatto con la città lo hanno proprio a cominciare da questi. L’ipervisibilità raggiunge livelli estremi quando la popolazione autoctona associa quel luogo a

pregiudizi razziali, percezioni di aggregazioni costanti di individui, suoni, odori, che lentamente trasformano lo spazio del quartiere, ristabilendo gerarchie interne differenti in base all'appropriazione e all'utilizzo conseguente degli spazi pubblici. Le reazioni della popolazione residente da tempo possono essere spesso legate al cosiddetto "panico morale" (Cohen, 1973), ovvero la percezione della singolarità unita all'esasperazione dei media stessi, provoca un forte senso di insicurezza, rabbia, impotenza e conflitto sociale, portando a logiche politiche spesso legate ad azioni restrittive personalizzate, atte a disperdere la popolazione ma che di fatto inaspriscono solamente il clima sociale, non portando al dialogo e al confronto ma solamente ad alimentare quella rete mutualistica interna tra migranti, come strategia per bilanciare l'assenza di servizi, policy qualunquiste e senso di inadeguatezza.



2 SPAZI DI INTEGRAZIONE: in precedenza abbiamo visto come i fattori di percezione e visibilità delle

comunità urbane risultano centrali sia nella produzione ed utilizzo di spazio pubblico sia nel generare distorsioni ed incomprensioni bidirezionali. Lo sfruttamento da parte dei newcomers di spazi interstiziali lasciati dalla popolazione locale se non adeguatamente istituzionalizzato, in maniera "leggera", ovvero adeguatamente promosso per non creare conflitti, dà luogo a fenomeni di intolleranza da un lato e auto-esclusione dall'altro, creando molteplici identità differenti slegate dal contesto generale, grosso limite già evidenziato in precedenza dell'approccio multiculturalista. Quali sono effettivamente i luoghi che prediligono la formazione ed espressione della socialità straniera? I modi di occupazione dello spazio, specie in Italia, tendono a seguire logiche di regionalizzazione, poiché si basano sulle peculiarità dei territori stessi ma in ogni caso si può provare a racchiudere in tre grandi aree quali la socialità casalinga, per l'appunto i luoghi dell'abitare hanno funzionalità di spazi aggreganti che stimolano relazioni esterne a quelle

familiari; la socialità di ripiego che riguarda l'appropriazione di spazi come parchi, stazioni, piazze e strade; infine la socialità conquistata legata al recupero di attività precedentemente fruite e preposte dai locali e ora riattivate e trasformate come simbolismi e anche come luoghi della produzione di relazioni interne alla comunità straniera stessa (Poledrini, 2001). La ricerca continua di riferimenti identitari nuovi nel panorama cittadino deriva dalla perdita di quelli costruiti nel paese di origine, diventando fondamentale per il proprio percorso integrativo. Da questa considerazione deriva quindi la grande quantità di tempo spesa nel cercare di replicare relazioni sociali all'interno degli spazi che i locali reputano di passaggio o che fruiscono per limitati archi temporali settimanali come i giardini o parchi pubblici, data la mancanza cronica di luoghi atti a rispondere alla domanda di città pubblica da sempre rigidamente assente e, quando riformata, tende a basarsi esclusivamente sul confronto con le identità residenti e non con le nuove richieste. Il controllo territoriale in realtà è solo un mezzo per ripristinare o realizzare nuovi riferimenti identitari ed è in questo senso che gli spazi pubblici si prestano in maniera perfetta allo scopo, poiché sono per definizione occasione in cui le varie comunità possono adattarsi o rimodellarli ad uso proprio, data la natura volutamente non ben definita degli stessi. Questi processi attivati prevalentemente all'aperto, a lungo andare però creano una sorta di auto segregazione poiché richiedono un costante presidio, generando meccanismi di divisione territoriale basata sulla presenza o meno di determinate comunità. Queste logiche creano una divisione anche da parte dei residenti, che cercano altrove spazi diversi separati e ben distinti, come nel caso delle abitazioni, le quali diventano fonte di espressione delle comunità, come luoghi informali che contribuiscono ancor di più ad alimentare quel fenomeno auto-segregativo dovuto sia all'assenza di spazi istituzionalizzati che al generarsi di fenomeni percettivi negativi, come la sensazione di "invasione" (Poledrini, 2001). Ci sono nel nostro paese casi estremi di occupazione abusiva di edifici o parti di essi da parte di migranti, molto spesso richiedenti o in possesso del permesso di soggiorno, precisamente 48.000 su 750.000 edifici di edilizia residenziale pubblica, dai dati di federcasa nel

2017, di cui l'81% occupati con la forza, quasi la totalità sono migranti. Casi più eclatanti si registrano a Roma di cui si parlano di circa 4.000 migranti tra cui molti regolari in un centinaio di edifici occupati, nel quartiere San Siro di Milano con circa 3.500 appartamenti dell'Aler e Torino, con la questione dell'occupazione del villaggio olimpico cosiddetto ex-Moi, ove centinaia di migranti dal 2013 occupano abusivamente le palazzine. La politica degli ultimi tempi è lo sgombero forzato senza una valida alternativa o un piano di reinserimento che spesso al massimo riguarda il ricollocamento di un 1/4 degli occupanti, senza prevedere altre forme d'inclusione vera, non risolvendo il problema ma ricadendo sempre in logiche emergenziali da prefetture, di fatto limitandosi a disperdere il problema ogniqualvolta la popolazione locale e i media arrivano ad un punto di rottura. Forme innovative che provano a migliorare le condizioni di degrado urbano e sociale si hanno sotto forma di buone pratiche sociali eccezionali per la loro conformazione, quali per esempio l'autogestione della palazzina "Le Salette" a Torino, di proprietà della Curia ma concessa in usufrutto per 10 anni dal 2014 a 71 migranti titolari di protezione internazionale. Questi in cambio si autogestiscono all'interno piano per piano attraverso forme di assemblee e coadiuvati da alcune associazioni come "Insieme per l'accogliere", Caritas e la cooperativa "Orso". Il sostegno di queste ha permesso di attivare 13 borse per lavoratori per la ristrutturazione dell'edificio, mentre la restante parte della ristrutturazione dell'edificio è stata portata avanti di concerto tra tutti i migranti stessi, così poi da poter beneficiare della residenza. L'intento in questo caso è esemplare dal punto di vista del percorso di riqualificazione urbana e conquista dei diritti da parte dei migranti ma l'appunto che mi sento di riportare è che ancora una volta l'integrazione viene premiata a livello abitativo e anche lavorativo ma senza instaurare o prevedere forme di connessione con gli aspetti relazionali esterni, di confronto con la città limitrofa, formando quindi un'ottima rete interna che purtroppo è fine a se stessa, rinunciando alle esternalità positive che può generare anche se sono previsti corsi di falegnameria nello scantinato e una foresteria per cercare di mantenere l'intera struttura economicamente autonoma. L'incentivazione

di queste buone pratiche se non istituzionalizzata in una rete o senza prevederne la ripetitività in altre aree resta alquanto isolata, senza coinvolgere la popolazione limitrofa impoverisce le reti sociali e le distanze con gli autoctoni rimangono tali. Altre forme di appropriazione si hanno con la gestione e apertura a macchia d'olio dei negozi etnici, mini market, kebab o ristoranti etnici ma anche centri religiosi che in questo senso sono indicatori del grado di integrazione con la città stessa, nonché dispositivi simbolici di aggregazione per le minoranze etniche a cui sono maggiormente legati, spesso dando luogo a concentrazioni di attività di questo tipo, specie nella grandi città, in cui la percezione e l'ipervisibilità possono giocare dei ruoli molto interessanti nella gestione del fenomeno da parte delle amministrazioni pubbliche.



3 FOCUS SUI PARCHI URBANI E LO SPORT: gli spazi in cui la socialità tendenzialmente si esprime al meglio

sono indubbiamente i parchi urbani, luoghi in cui i migranti, con una certa costanza temporale sempre più forte, si aggregano nel loro tempo libero ridisegnanone i confini e i simboli, polarizzando alcuni conflitti interni per il territorio tra migranti e autoctoni ed estremizzando l'esclusione sociale di alcuni attori. Generalmente i parchi assumo differenti usi anche tra migranti stessi, poiché inizialmente tendono ad emergere come appoggio emergenziale che risponde alle logiche funzionali della sopravvivenza e successivamente diviene un'estensione dello spazio privato, provocando un senso di disagio cronico nella popolazione residente, dettata anche da una forte strumentalizzazione dei media locali e dall'uso non regolamentato da parte dei migranti degli spazi pubblici. Le politiche pubbliche in tal senso vanno dalle restrizioni particolari al controllo sociale della dimensione spaziale seguendo un ordine decoroso generale, peggiorando e stigmatizzando queste zone come luoghi in cui i conflitti sociali si esprimono, in cui proliferano enclaves di illegalità e non luoghi in cui la convivenza

urbana si rafforza (Brivio, 2013). In questo contesto ancora una volta principalmente auto-governato da logiche di trasformazione delle gerarchie interne alla dimensione spaziale, esistono e si instaurano ottime pratiche relazionali tra lo sport e i migranti stessi e l'utilizzo degli spazi dedicati. La pratica sportiva infatti propone un modello di integrazione bidirezionale poiché da un lato i migranti migliorano le proprie condizioni di vita e la coltivazione di nuove relazioni sia interne tra migranti di paesi differenti che con gli autoctoni e soprattutto con le istituzioni siano esse contatti lavorativi, associativi o amministrativi, aumentando di fatto le dimensioni dell'inclusione, dall'altro lato tendono a presentarsi come attività che aiutano a definire il migrante inizialmente nel nuovo contesto, creando delle opportunità informali di scambio con il territorio stesso (Mela, 2017). La gestione di questi spazi, specie se formali, come nel caso dell'iniziativa Balun Mondial a Torino, tornei specifici indirizzato ad un primo contatto con il contesto urbano dei migranti, diventando spesso un percorso di orientamento alla città stessa, attivano nei migranti forme di arricchimento conoscitivo dell'ambito urbano nuovo e ne stimolano ancor di più la volontà di entrare in contatto fisico e sociale con la nuova realtà territoriale. Tramite la pratica urbana dello sport, come nel caso torinese, si riescono ad instaurare rapporti totali, sia di tipo "bonding", "bridging" che "linking" del capitale sociale (Putnam, 2004) in tutte le forme del capitale sociale, non solo come forma di iniziale ambientamento ma come dispositivo catalizzatore di relazioni tra migranti di diverse regioni geografiche tra loro e in contemporanea tra le gerarchie territoriali e la comunità ospitante.

3.2 La città degli “altri”: forme di esclusione urbana e marginalità sociale

L'obiettivo di questo paragrafo è far emergere, partendo dalle riflessioni precedenti riguardanti le relazioni che coinvolgono sia il lato sociale, ovvero una pluralità di comunità differenti con bisogni e richieste di città pubblica differenti e il lato urbano inteso come l'utilizzo intensivo o temporale e diversificato degli spazi pubblici, le forti interconnessioni che sempre più animano le politiche urbane e che rendono oggi il dibattito sull'uso dello spazio pubblico e sul carattere mutualistico degli effetti che produce in termini di socialità, cruciale e primario per la pianificazione urbana. In particolare è bene soffermarci sugli effetti sociali e fisici che le trasformazioni odierne comportano, in particolare sul ruolo strategico delle città attuali nel ridisegno che i cambiamenti dei processi di urbanizzazione, del sistema del welfare sempre più ridotto, delle nuove forme di socialità impongono, specie nel complicato mutamento dei rapporti con il diverso, sempre più catalizzatore di paure, senso perenne di insicurezza e precarietà, con conseguente creazione di nuove forme di povertà e disuguaglianze urbane. Molteplici teorie infatti si sono disquisite nel tempo trattando delle particolari situazioni relazionali tra segregazione, concentrazione e ghettizzazione e povertà urbana e povertà urbana, a partire da quella sulla disorganizzazione che, assieme all'isolamento sociale, è uno dei capisaldi della scuola di Chicago, (Park, Burgess e McKenzie) la quale si basa sulla convinzione per cui la povertà urbana produca di fatto disorganizzazione all'interno dei contesti territoriali, dovuta principalmente alla forte eterogeneità delle comunità etniche e dalla mobilità residenziale all'interno del quartiere molto alta e della concentrazione della povertà, rendendo di fatto impossibile la proliferazione istituzionale del controllo sociale e del senso di comunità. Le critiche a questa teoria vertevano soprattutto sulla scelta di non basarsi sulla struttura gerarchica delle relazioni sociali interne ed esterne ai quartieri da parte dei gruppi sociali, ripresa invece dalla teoria dell'isolamento (Wilson, 1987), la quale cercava di comprendere le trasformazioni dei quartieri afroamericani nelle *inner cities*, dimostrando come ad un'iniziale segregazione su base etnica corrispondeva un'integrazione sociale diversificata sulla base dell'appartenenza a classi diverse, si è giunti poi al boom economico degli anni '70 e '80 che ha permesso una mobilità sociale elevata alle famiglie economicamente più indipendenti di abbandonare il quartiere di riferimento lasciando quindi solamente i segmenti più poveri della società cosiddetti *underclass*, divenendo quindi sempre più omogenei dal punto di vista sociale ed anche razziale. Da questo assunto si sono poi sviluppati tutte le teorie a favore e contro i *neighbourhood effects*, ovvero ci si è concentrati sulle influenze più o meno sviluppato del quartiere stesso sui propri abitanti e soprattutto sui propri bisogni e le loro aspirazioni. Specie negli studi negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, questa si traduce nella relazione tra quartieri poveri con presenza di esclusione sociale forte, avesse ripercussioni anche sugli abitanti stessi, in particolare sulle nuove generazioni e sulla riproduzione quindi delle disuguaglianze, identificate in sei particolari caratteristiche quali: qualità e stato attuale dei servizi locali presenti, analisi dei processi relazionali tra gli individui adulti, effetti

dovuti alle relazioni con i propri pari (peer effects), reti sociali e il loro funzionamento, lo spatial mismatch ovvero la localizzazione spaziale e il contesto territoriale in cui è inserito il quartiere nonché il grado di criminalità interno (Ellen e Turner, 1997). Dagli anni 2000 con Bourdieu e Wacquant su tutti, il ruolo della cultura diventa perno fondamentale per spiegare la povertà e le disuguaglianze, introducendo negli studi anche le variabili sociali, economiche e politiche nei meccanismi di produzione e riproduzione dell'esclusione sociale. Negli ultimi anni, partendo da queste considerazioni, si è arrivati a ridefinizioni del concetto di questi fenomeni, basandosi sull'assunto che la cultura influenzi enormemente sia le aspirazioni degli individui che più in generale le relazioni interne alla comunità stesse, tali da contrapporsi spesso con la cultura dominante e quindi per questo produttori di minor mobilità sociale, favorendo di fatto questi fenomeni, identificando la cultura della povertà come conseguenza della povertà stessa e non causa (Sanchez-Jankowski, 2008; Alberio e Tremblay, 2013).

Dalla precedente trattazione della socialità migratoria si è cercato di far risaltare un duplice aspetto della stessa medaglia: se infatti da un lato è sinonimo di aggregazione e facilitazione di inserimento nel nuovo contesto urbano di riferimento, dall'altra tende a formare nuove situazioni complesse subordinate all'esclusione sociale e all'auto-segregazione, dando vita a trasformazioni di contenuto e di identità degli spazi pubblici, sempre più orientati a definirsi in maniera netta tra caratteri di inclusione ed esclusione, tra connessione e disconnessione, tra dentro e fuori, inteso come spazio estensivo del luogo abitativo ed in quanto tale portatore di simbolismo e di punto di riferimento incentivando il senso di impersonalità e di spaesamento nei confronti dell'esterno. Nella società fordista, il modello economico garantiva un parziale e seppur labile equilibrio fondato proprio sul conflitto dettato dall'appartenenza ad una classe sociale piuttosto che ad un'altra, mentre nella transizione post-fordista, questa netta suddivisione viene meno e il conflitto muta attraverso caratteristiche legate alla territorialità e alla difesa per l'appropriazione dello spazio pubblico comune dove esprimersi, identificarsi e riferirsi. Nel contesto attuale le caratteristiche che hanno permesso questa sostanziale differenziazione dai modelli sociali precedentemente innestati sono indubbiamente rappresentate da forme di precariato lavorativo ed esistenziale, percezione di un declino progressivo delle relazioni sociali, radicato senso di continua insicurezza urbana e di pericolo, auto-referenzialità sociale e senso di impossibilità nel gestire fenomeni globali a livello locale come per esempio il fenomeno migratorio con conseguente inasprimento della tolleranza, comportando quindi lo sviluppo e la proliferazioni di situazioni di segregazione urbana, enclave e marginalizzazione sociale sia esclusive che escludenti (Paone, 2010).

La constatazione dell'aumento delle disuguaglianze sia in termini di relazioni sociali che spaziali ha alimentato e reso ancor di più attuale lo studio di questi fenomeni e dei risvolti che, con l'aggiunta del fenomeno migratorio in atto, continueranno a crescere come le sacche di marginalità urbana, rientrando sempre di più nelle agende politiche urbane. Le trasformazioni urbane che ho solamente accennato ora come la segregazione urbana o il fenomeno dell'enclave etnica, sono solamente le conseguenze dirette più riconoscibili, assieme a quelle territoriali come

riflesso del nuovo schema di potere urbano, strutturato verso una progressiva polarizzazione sociale e spaziale. L'emergere infatti di questa particolare complessità urbana fortemente legata al capitale sociale, negli ultimi decenni si è tramutata in tentativi da parte delle città stesse di sanare o quantomeno recuperare interi quartieri soggetti di processi di marginalizzazione e precarizzazione latente: fin dagli anni '70 e '80 infatti i fenomeni di segregazione urbana e marginalizzazione venivano trattati in maniera settoriale attraverso zonizzazione e logiche del mercato immobiliare o tramite programmi di sviluppo in cui la dimensione politica e urbanistica non venivano di fatto contemplate, influenzando in maniera consistente alla proliferazione di queste situazioni, con estremizzazioni quali il caso americano dei veri e propri ghetti in cui il tasso di concentrazione di una comunità sfiora il 90% dei residenti totali del quartiere. In Europa invece il concetto di ghetto puro non c'è ma si parla più spesso di enclave, semplicemente perché generalmente chi risiede in zone povere e con mobilità sociale e spaziale praticamente nulla, sono principalmente gli immigrati, ovvero "rifiuti importati e non locali, quindi con lieve speranza di "riciclarli" (Bauman, 2005). Secondo Bauman infatti è proprio questa perenne via di mezzo tra esclusione e possibile integrazione a creare questi luoghi in cui la tensione, paura e conflitto sociale si manifestano, diventando quindi contenitori di precarietà sociale e assenza di opportunità migliorative della qualità della vita. Le città oggi vengono attraversate da questi processi generanti conflittualità non solo negativa, come vedremo, spesso sotto forma di conflitti etnici dovuti agli effetti della distribuzione spaziale dei migranti sia per quanto riguarda l'appropriazione degli spazi pubblici che l'integrazione nei modelli economici, sociali e nel tessuto urbano, cambiandone la qualità. I quartieri etnici, come già trattato nel paragrafo precedente, si sviluppano partendo dalla necessità da parte dei migranti, di esprimersi simbolicamente, ricercando dei riferimenti territoriali nuovi che gli permettano di instaurare relazioni con il contesto urbano e sociale, divenendo poi con il tempo, poli attrattori veri e propri per nuove economie e attività sociali. Questo forte senso di radicamento al tessuto territoriale è insito nella ricerca di nuove identità sia come comunità che come individui, traducendosi in elemento di distinzione territoriale, con il risultato di aumentare visibilmente la presenza, rimarcando le differenze negli spazi dell'esclusione. L'esclusione urbana è divenuta quindi un'auto-risposta a politiche pubbliche che l'hanno sostituita alla disegualianza sociale, passando da strategie inclusive e distributive, su vari livelli tematici, a politiche di natura restrittiva e segmentata, più mirata verso un target specifico di beneficiari, sulla base della razionalizzazione dei costi. Il fenomeno dell'esclusione urbana mira quindi a spiegare sia la più generale segregazione spaziale, sia le nuove povertà che le trasformazioni del modello post-fordista identificate nell'indebolimento delle relazioni sociali, la perdita di identità comune, compromettendo la convivenza urbana, generando un circolo vizioso per cui l'area urbana è essa stessa generatrice di deprivazione e povertà, esattamente come le comunità al proprio interno sono segregate e segreganti. Per definizione stessa quindi la segregazione ha come caratteristiche attuali l'esclusione, la povertà intesa come immobilità spaziale e sociale e infine la concentrazione. Quest'ultima peculiarità però è sempre e solo considerata in maniera negativa,

poiché incide fortemente sulla tolleranza della popolazione residente e risiede nel concetto già espresso e discusso dell'ipervisibilità quando invece, dal punto di vista del migrante stesso, questa risulta essere una qualità positiva da ricercare nel territorio ospite, almeno per il primo periodo di ambientamento, poiché ne facilita l'inserimento e funziona anche da strategia di difesa oltre che sostegno reciproco tra connazionali. La concentrazione infatti, come componente urbana non basta a segnalare o a far emergere gli effetti segregativi evidenziati in precedenza quali esclusione e isolamento, piuttosto sembrano essergli affibbiati quali caratteristiche imprescindibili dalla società, come processi di stigmatizzazione dei contesti spaziali in cui questa è più facilmente rilevabile ad impatto puramente visivo. La differenza tra il sistema costruito interno della composizione del ghetto, dalla sua personale stratificazione sociale e dalle proprie regole sociali interne, con l'enclave etnica molto più diffusa in Europa è che in quest'ultima il grado di porosità è molto alto, ovvero sono espressione di una sorta di solidarietà tra gruppi comunitari di migranti diversi che insieme ridefiniscono i confini e gli usi degli spazi a disposizione, generando un tipo di segregazione parziale e meno decisa come quella del ghetto statunitense. La comprensione delle caratteristiche espresse finora ci permette di sostenere come i fenomeni di segregazione, concentrazione ed enclave etniche, sono insiti nei processi di trasformazione urbana con cui la città contemporanea si misura, ricevendo influenze sia a livello locale che globale, dando vita ad interpretazioni differenti delle cause stesse che si possono suddividere in due grandi gruppi:

- macrostrutturali, riferite alle politiche pubbliche ed alla fluttuazione del mercato immobiliare, frutto delle complesse relazioni tra questi due mondi apparentemente diversificati negli ambiti di intervento ma di fatto spesso complementari e in conflitto per il ruolo di gestore delle trasformazioni, le quali spesso seguono logiche di divisione sociale dello spazio;
- individuali, ovvero legate più alla componente di mobilità sociale, cioè alla possibilità e facoltà di muoversi nella gerarchia sociale del quartiere o all'infuori di esso, principalmente influenzato dal criterio economico ristretto che generalmente non permette spostamenti sociali tali da staccarsi dal grado di esclusione e segregazione avviato; questo accade però anche senza vincoli di ristrettezza economica poiché è dimostrato come le fasce sociali più abbienti preferiscano vivere in zone con un target ben preciso come il proprio, in cui il fenomeno dell'auto-segregazione è più sviluppato a creare omogeneità sociale di un certo tipo.

A livello europeo si sono ricercate molteplici soluzioni attraverso forme diversificate di politiche di de-segregazione, attraverso criteri differenziati a seconda delle caratterizzazioni culturali, dei propri modelli di integrazione e dai ricorsi storici dell'immigrazione nei vari paesi. Inizialmente fin dagli anni '50 le politiche generali erano orientate quasi tutte verso il fenomeno della social mix, ovvero l'indirizzo pubblico di trasformazione delle aree urbane e dei quartieri misti tra popolazione autoctona e nuovi migranti, nel tentativo di bilanciare, specie in Francia e in

Inghilterra, la composizione demografica urbana attraverso la costruzione di alloggi pubblici popolari, mentre in Olanda, le politiche di previsione del fenomeno si palesavano attraverso forme di contributi statali sia per l'edilizia privata che pubblica, a patto che si trasferissero dai quartieri più poveri (housing vouchers o rental subsidies) o anche attraverso politiche di riallocazione abitativa di modo da disperdere la popolazione migrante attraverso criteri di quote etniche, poi per fortuna giustamente ritenute anticostituzionali, riprese poi attraverso quote di reddito minimo. Queste politiche in realtà hanno comportato delle discriminazioni ai danni delle minoranze poiché si sono trovati completamente spaesati e senza le reti sociali costruite in precedenza, mentre per gli autoctoni la libertà derivante dallo scegliersi la zona abitativa veniva meno, rendendo quindi l'integrazione ancor più difficoltosa. Altre politiche utilizzate in molte città del nord Europa riguardavano le housing diversification ovvero un'offerta diversificata delle abitazioni tale da permettere una distribuzione accurata dei gruppi etnici, creando così un mix sociale. Queste particolari politiche partivano dall'assunto secondo il quale la distanza fisica rifletta spesso quella sociale e che quindi basti mischiare sostanzialmente la popolazione tra le diverse comunità per avere integrazione ma di fatto si rivelarono inconcludenti poiché l'integrazione vera non avveniva e non avviene nemmeno oggi con questi canoni ma attraverso la condivisione di spazi, culture e un senso comune di riferimento. Dal 2001 Londra ha varato i choice-based lettings ovvero la possibilità di scegliere dove poter affittare un appartamento nella zona più appropriata o desiderata, sempre di edilizia pubblica, basandosi quindi non sull'obbligatorietà delle scelte da parte dell'amministrazione, ma sul principio di consulenza abitativa. Ciò che si è rivelato è che gli stranieri tendono comunque a scegliere zone già abitate da comunità della stessa etnia poiché si è più facilitati nell'integrazione quando in realtà si formano processi di auto-segregazione e rafforzamento dei legami interni alla comunità. La stessa sorte è capitata in Finlandia, dove la mixture tra politiche abitative incentrate sulla dispersione delle minoranze etniche e la distribuzione equa di queste sul territorio hanno finito con l'incrementare fenomeni di concentrazione etnica in determinati quartieri. Anche in Germania il trend delle policy nazionali, nel caso specifico più una guida, identificano nella scelta delle quote etniche il principio su cui creare dei quartieri ben "bilanciati", lasciando libero arbitrio alle città stesse sulla scelta precisa degli indicatori. Le problematiche funzionali di queste soluzioni adottate vedono nella difficoltà cronica di accedere a quartieri meno poveri, da parte delle comunità immigrate, per ragioni che vanno dalla forte opposizione delle agenzie immobiliari di affidarsi a soggetti stranieri anche se formalmente in regola, poiché i proprietari di norma sono restii alla convivenza di questi all'interno dei propri alloggi, alle politiche sempre troppo spesso limitate all'edilizia pubblica che ormai scende ogni anno e quindi il raggio d'intervento si assottiglia, o al fenomeno di auto-segregazione per cui scelgono di rimanere nella propria comunità, tali da poter tranquillamente affermare come tutte le policy finora raccontate non hanno prodotto gli effetti sperati poiché si sono sempre soffermate e concentrate sulla dispersione delle comunità all'interno del quartiere, compiendo operazioni limitate alla rottura dei legami sociali costruiti interni senza prevederne di esterni con il contesto più ampio

della città e della società stessa, trascurando i caratteri che segregano e portano degrado. La semplificazione banale del problema segregativo alla quantità o concentrazione delle minoranze piuttosto che sul lato delle condizioni economiche sottosviluppate, delle condizioni strutturali dell'edificato e nell'isolamento istituzionale dei quartieri nonché della cronica mancanza di spazi comuni per creare integrazione vera. Il motivo per cui tendenzialmente non si riesce a risolvere il problema della segregazione anche solo in maniera parziale è che si generano poi altre reazioni a catena in altre parti della città stessa, esattamente come nel caso della gentrificazione: se non sufficientemente implementate con politiche strutturali che vanno dalla realizzazione di più edifici residenziali pubblici, alla creazione di punti per la socialità, al recupero degli edifici pubblici fatiscenti, ad una rete dal basso di servizi che si innesti sul tessuto di quelli pubblici esistenti, rafforzandoli, ogni politica è destinata a perdersi dopo l'iniziale spinta se non coadiuvati da interventi a lungo termine diversificati. Negli ultimi anni si è perseguito senza alcuna remora il mantra del social mix come unico mezzo attuabile per perseguire in maniera efficace la coesione sociale distraendo di fatto risorse ed obiettivi dal reale fine che il social mix prevede, ovvero l'integrazione e la promozione di relazioni con differenti comunità all'interno di uno spazio comune che generalmente si identifica nel quartiere e come le esternalità di queste relazioni si pongono ed arricchiscano la città stessa: *“l'assunto, non sufficientemente problematizzato, del rapporto tra segregazione e fallimento dell'integrazione hanno promosso interventi pubblici orientati alla de-segregazione non solo mediante estesi progetti integrati di riqualificazione urbana, ma anche con strumenti di tipo preventivo: ad esempio, da questa valutazione si è aperta un'articolata e ampia discussione sulle politiche di mixité sociale mediante lo strumento delle quote avanzate in alcuni contesti, al fine di impedire la “problematica” concentrazione spaziale delle famiglie straniere”* (Alietti, 2011).

3.2.1 Riflessione critica sulle policy adottate in Italia: i casi di Padova e Brescia

In questo paragrafo si ritiene interessante indirizzare lo sguardo in maniera più precisa e acuta sulla situazione italiana, più in particolare riprendendo ciò che si è detto sul modello di integrazione adottato oggi e discusso nei precedenti capitoli, offrendo poi tramite due casi studio di rilevanza mediatica ed istituzionale nazionale, per prendere in esame in maniera critica ed oggettiva, le politiche che sono state messe in atto per cercare di sminuire e disincentivare processi di segregazione spaziale, povertà urbana, accentuati ed enfatizzati da un insediamento importante di minoranze etniche che spesso come vedremo, alla scala urbana del quartiere, risultano essere dispositivi di accelerazione dei disagi preesistenti, esasperandoli. L'obiettivo pertanto di questa riflessione risulta essere dare un punto di vista alternativo alla solita trattazione del problema delle relazioni sociali interetniche come questione di solo ordine pubblico e securitario o come mera questione abitativa ma come questione urbana, ovvero figlia di

complessi ambiti di interventi e ancor prima di analisi, utilizzando come focus territoriale privilegiato il quartiere, quale luogo che meglio si presta alla scala di dettaglio in cui questi fenomeni agiscono e in cui le relazioni meglio si identificano, risaltando nel processo generale di inclusione sociale, specie nella produzione e riproduzione delle dinamiche sociali positive e negative, sempre più oggetto e attore fondamentale dell'intervento delle policy odierne. Tornando alla situazione generale italiana, è doveroso riprendere quanto riportato a fine del primo capitolo, riguardante il modello d'integrazione italiano o per meglio dire non-modello, poiché a fronte della breve manifestazione del fenomeno immigratorio e dei successivi alti tassi di arrivo dei migranti, ancora oggi non abbiamo un sistema organico definitivo per tutte le componenti della filiera migratoria, in particolare si caratterizza in negativo per la mancanza strutturale di politiche organiche riguardanti la vera e propria integrazione, ovvero non sussistono misure efficaci di accompagnamento all'inserimento nel tessuto sociale ed economico del Paese. Potremmo dunque come la nostra situazione sia un mix tra il modello liberale statunitense e quello funzionale tedesco, in virtù dalla proverbiale debolezza dell'intervento statale nelle politiche sociali non solo riferite ai migranti ma al sistema del welfare comune e la concentrazione delle politiche verte in particolare sulla gestione dei flussi migratori e sull'inserimento lavorativo come requisito per la permanenza sul territorio. Questo modello però di fatto non presenta un alto tasso di segregazione spaziale e sociale, come in altri paesi citati in precedenza, anzi, data la grande eterogeneità delle comunità di migranti, la scarsa concentrazione della povertà in zone delimitate e soprattutto un mercato immobiliare soggetto a regole proprie quindi non indirizzato da politiche precise per migranti. L'assenza di politiche per gli immigrati, ovvero attente al governo dell'integrazione territoriale, coincide con una forte delega delle competenze pratiche al governo locale, a cui corrisponde però anche una limitazione senza precedenti negli ultimi anni dovuta al vincolo economico, unito alla storica presenza del terzo settore, ne ha fatto crescere ruoli e responsabilità, determinando una variegata diffusione di pratiche urbane locali differenziate e senza soluzione di continuità, identificando la cosiddetta "via italiana" (Briata, 2014) ovvero la trattazione delle problematiche inerenti l'inclusione sociale dei migranti ma non solo, a livello locale in maniera adattiva, su misura per ogni contesto territoriale di riferimento. L'indebolimento progressivo delle funzionalità e disponibilità pubbliche ha di fatto legittimato tutti gli interventi emergenziali o assistenziali, seguendo logiche settoriali ma che come vedremo più avanti in alcuni casi non hanno impedito il formarsi di interventi innovativi o la costruzione di buone politiche. Le aree che maggiormente risentono oggi delle criticità del sistema di integrazione riguardano da un lato, l'estrema ristrettezza del mercato immobiliare degli affitti e più in generale dell'housing sociale come dispositivo per la lotta alla povertà urbana e contemporaneamente l'insufficienza di interventi volti a sanare davvero situazioni di degrado spaziale e sociale, nonché forme di esclusione e marginalità, in cui la presenza degli immigrati ha solamente reso più evidenti. A tal proposito quindi ho deciso di riportare due esempi di come le questioni di povertà urbana, degrado spaziale e sociale, concentrazione di comunità etniche forte sono state affrontate attraverso le tradizionali

politiche della de-segregazione in Italia, evidenziandone la natura settoriale, molto spesso coincidenti con azioni esasperate dal mancato intervento precedente che ha permesso il proliferare indisturbato delle problematiche, coinvolgendo di fatto a filo intrecciato la popolazione autoctona con la popolazione immigrata sulle tematiche di povertà urbana, segregazione spaziale e sociale e degrado urbano diffuso.

① PADOVA, VIA ANELLI: PROCESSO DI GHETTIZZAZIONE

Via Anelli si colloca nella parte Nord-Est di Padova, crocevia delle più importanti direttrici della città conferendole un ruolo strategico dal punto di vista della mobilità, data la vicinanza all'autostrada A4 per Venezia e Milano e della linea ferroviaria per Venezia, nonché di attività terziarie di rilievo e degli Istituti Universitari, anche se la funzione primaria rimane quella residenziale. Si presta in maniera perfettamente coincidente con le dinamiche descritte nella prima parte di questo paragrafo poiché la suddetta zona, a partire dagli anni '90, risulta essere problematica fin dalla sua nascita, come quartiere immediatamente dietro piazzale "Stanga", ovvero quella che sarebbe diventata poi uno dei poli nevralgici per le realtà commerciali patavine, fonte di esternalità immobiliari identificate nella speculazione edilizia dei proprietari ad inizio anni 2000. Questo particolare quartiere si è caratterizzato per essere un insediamento significativamente prediletto dai migranti che rapidamente hanno dato vita al fenomeno di sostituzione degli autoctoni nei dieci anni successivi. Il contesto urbano in cui si presenta è abbastanza controverso, ove le principali caratteristiche si identificano nel degrado spaziale e fisico degli edifici, forte componente di disagio sociale poiché ci vivevano inizialmente studenti fuori sede e famiglie povere, poi sostituite dalla popolazione migrante, disordine abitativo e formazione di attività illecite ed episodi di violenza per strada, contribuendo nel tempo, fino ai giorni nostri, a rendere la nomea dell'area tutt'altro che rosea, come luogo insicuro, degradato, con alti tassi di delinquenza dettata dalla concentrazione della comunità immigrata che nel quartiere si attestava intorno al 35% mentre a Padova al 18% (Faiella, Mantovan, 2011).

Per capire nel dettaglio le dinamiche occorse, è necessario fare alcune premesse urbanistiche per contestualizzare le più importanti trasformazioni urbane che sono occorse in questa specifica area, che hanno riguardato essenzialmente il carattere residenziale, negli anni '60 e '70, con la creazione di alloggi residenziali pubblici dovuti ai costi relativamente bassi dei terreni poiché nell'area c'erano solo industrie come le "Officine Meccaniche Stanga", da cui prende poi il nome, specie nei primi anni '70 il complesso residenziale "La Serenissima" in Via Anelli destò scalpore per il vasto intervento che aveva come obiettivo la sistemazione degli studenti della vicina Università, per cui era pensato in mini alloggi da al massimo 35 mq. Dopo il boom del carattere residenziale, dagli anni '80 ad oggi l'area ha subito innesti nel tessuto urbano prevalentemente di tipo terziario, attraverso lo sviluppo di molte sedi commerciali che nel tempo hanno frammentato il territorio del

quartiere, sostituendosi ai piccoli esercizi commerciali, come con la costruzione del centro “Giotto” in Via Venezia, centri direzionali e servizi come il Tribunale, un parco pubblico e un altro complesso residenziale in Via Giolitti. Inizialmente per tutti gli anni ‘70, il complesso “la Serenissima” sito in Via Anelli ha rappresentato un’ottima sistemazione per molti studenti, complice l’enorme richiesta di alloggi e la poca disponibilità pubblica offerta dal Comune poi però, durante gli anni’80, ci furono delle trasformazioni importanti su scala cittadina, infatti si presentò il fenomeno di spopolamento del centro da parte delle famiglie abbiette, dedite a ricercare benessere all’esterno, liberando molto spazio in affitto riconvertito ad alloggi per studenti che trovarono più appetibile economicamente rispetto alla zona di Via Anelli che, nel contempo, si stava terziarizzando e frammentando con la presenza di stores commerciali, dando vita a speculazioni edilizie non controllate, sfociate nell’aumento degli affitti. La crisi degli alloggi però non tarda ad essere risolta, infatti dagli anni ‘90, si cominciano ad inserire tessuti sociali disagiati, emigrati dal sud Italia, unici che ritrovavano nel complesso abitativo un valido appoggio come prima casa sfruttando comunque la difficoltà di questi nel trovare alloggi, poterono tenere gli affitti pressoché invariati. Successivamente con la prima vera ondata migratoria dai paesi africani, il mercato immobiliare di Via Anelli riprende ulteriormente vita, poiché in virtù dell’iniziale sostituzione con popolazione socialmente debole, di fatto aveva preparato il terreno per la fascia sociale immigrata, la quale doveva confrontarsi con un mercato privato praticamente inesistente poiché vessato da forte discriminazione razziale e una carenza strutturale delle forme abitative pubbliche d’accoglienza. La speculazione messa in piedi poi dai proprietari dei complessi si è rivelata una mossa ancor di più concentrativa e segregativa di fatto degli immigrati stessi poiché, aumentando gli affitti incentivavano l’aggregazione di più immigrati per riuscire, dividendo le spese, a pagare i canoni richiesti e, non curanti poi della manutenzione ordinaria e straordinaria dell’edificato, a fine anni ‘90 il comprensorio versava in condizioni di progressivo disagio abitativo, dettato dal sovraffollamento degli immigrati e dalla loro concentrazione, sociale, per la presenza di attività illecite e di prostituzione e urbano, in quanto il degrado fisico degli edifici era ormai molto visibile. La mancata regolazione della speculazione edilizia ha ulteriormente accentuato la situazione poiché molti proprietari hanno deciso di vendere ad altri proprietari, permettendo il sub-affitto illegale, di fatto incentivando quindi questo meccanismo folle di disagio abitativo, unito al radicamento ormai delle attività illecite quali spaccio di droga e prostituzione latenti e gli scontri sociali tra etnie differenti, ha contribuito alla marginalizzazione ed esclusione sociale e fisica del quartiere, esplosa a livello mediatico nel 1999 dopo uno scontro tra etnie differenti che, con l’arrivo della polizia, facendo fronte comune l’hanno attaccata, idealmente come scontro con la città, sintomo di ormai di un’insostenibile situazione problematica, ribaltata a livello nazionale come il Bronx padovano, luogo del degrado, dell’esclusione e segregazione degli immigrati, della violenza e delle attività illecite.

A seguito di questo fatto, veniamo dunque a trattare il fulcro di questo caso, ovvero le politiche attuate dalle amministrazioni che si sono susseguite dal '99, affrontando fin da subito la questione in maniera critica di ordine pubblico e di primaria sicurezza, non riuscendo quindi a capire realmente i problemi alla base ma strumentalizzando la concentrazione immigrata come unico problema, di fatto senza risolvere tutte le questioni che finora brevemente ho riportato, basando si sull' "emergenza sicurezza" come un mantra (Faiella, Mantovan, 2011).

Le politiche attuate fino ai giorni nostri, si sviluppano quindi su due principali approcci slegati uno dall'altro ossia da una parte la linea repressiva volta a sanare di fatto "l'emergenza securitaria" facendo emergere il bisogno di ordine pubblico per diminuire sia la criminalità che il corrispettivo senso di sicurezza e dall'altra attivando politiche d'integrazione e risanamento della questione abitativa. Per quanto riguarda questa prima linea d'azione ciò che realmente è stato compiuto è ascrivibile inizialmente alle barriere fisiche costruite per isolare il quartiere e la criminalità nelle palazzine, evitando così il "contagio" con la restante parte del quartiere stesso, prevedendo continue retate presenza diurna e notturna di componenti delle forze dell'ordine, accentuandone ancor di più il carattere negativo e di fatto spingendo e alimentando il fenomeno segregativo, cercando quindi di contenere il fenomeno illecito all'interno di quelle palazzine. Il Comune poi a seguito di sfratti e condanne per alcuni immigrati prestanome titolari di una decina di appartamenti a nome unico e degli italiani gestori del giro dei subaffitti, ha rilevato negli anni sempre più abitazioni con l'obiettivo poi in concomitanza con il Progetto "Casa Buona" di affittare a condizioni calmierate, iniziando il lento calvario ancora oggi non concluso, di svuotamento delle palazzine e contestuale acquisto da parte del Comune, ATER e Regione, offrendo soluzioni abitative alternative e nel contempo riqualificando l'area. Il forte associazionismo di settore ha permesso già dal '99 di attivare un Comitato "per il superamento del ghetto di Via Anelli" che ha sempre mantenuto alta la concentrazione sia sulla questione abitativa, proponendo nell'ambito del Progetto Casa Buona", delle sistemazioni alternative vista la mancanza continua di alloggi pubblici, o di portare avanti progetti sociali come "AGAVE" per la salute collettiva date le problematiche igienico-sanitarie che persistono tuttora o "Conoscersi", progetto con lo scopo di attivare un circolo continuativo di costruzione di socialità attraverso forme di animazione in strada, attivazione di gruppi formali di bambini di tutte le etnie etc. e infine l'innesto in una delle palazzine del centro interculturale "Open Windows", proponendo un'ampia gamma di servizi culturali, linguistici, formativi, centro ascolto, centro anziani e di prevenzione primaria, il quale però non riuscirà a decollare causa sia la poca informazione sia la settorialità degli interventi-tampone proposti che mancano di una generale supervisione non centrando il vero problema ovvero che *"questa non è solo un'area multietnica, non è un centro residenziale che vive rivolto al proprio interno, non è neanche un insieme di comunità che cercano un confronto in prospettiva di una convivenza.... Via Anelli è*

registra continuamente nuovi arrivi, nuove partenze. Via Anelli è strutturalmente dormitorio, area di transito. Il sovraffollamento, la precarietà, il continuo turn over degli abitanti che, appena possono, se ne vanno, la totale noncuranza di proprietari e amministratori hanno conseguenze devastanti sul complesso residenziale, in particolar modo dal punto di vista igienico e sanitario.” (Faiella, Mantovan, 2011). Dal 2004, con giunta nuovamente di centro-sinistra, si dà il via allo smantellamento del cosiddetto ghetto, attraverso l'azione del Comune, Provincia, ATER e operatori del privato sociale che, tra il 2005 e il 2007 ha portato al trasferimento di 569 persone, attraverso il meccanismo di inagibilità palazzina per palazzina, in modo da intervenire contro le azioni di alcuni proprietari stessi. I migranti sono stati trasferiti in abitazioni ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) attraverso lo stato di emergenza abitativa a durata annuale, poi cessato, doveva rientrare facendo richiesta in maniera ordinaria, con contratti differenziati per famiglie e single, mentre per 25 sono riusciti, tramite la mediazione della cooperativa “Il Sestante” e il progetto “Casa Buona” ha trovato alloggi privati. La stigmatizzazione specialmente mediatica ha di fatto coperto l'enorme grado di socialità sommersa interna, nata come risposta sociale alla domanda di abitazione, evolvendo come sistema sociale di “primo porto” per i migranti che arrivavano nel paese e in città, appropriandosi degli spazi pubblici in maniera comune: i nigeriani tramite l'angolo biliardo, i tunisini con quello del cibo e qualche marocchino con mercanzia da vendere, rendendo chiaro il motivo per cui gli stessi hanno trovato difficile e doloroso il distacco da quello che era tutti gli effetti il loro mondo. Ad oggi le carcasse delle palazzine sono ancora lì, con un livello di degrado fisico ed ambientale disastroso, dovuto a dieci anni di abbandono e incurie, su cui la Procura ha aperto un fascicolo per rischio verso la salute delle persone, senza ancora un piano ben preciso di riqualificazione a fronte di un cospicuo ammontare di denaro per rilevare gli ultimi stabili. Queste politiche di de-segregazione sono di fatto servite a disperdere la moltitudine di immigrati irregolari presenti nell'area, a ricollocare una parte sostanziale di immigrati regolari ma di fatto hanno fallito su tutta la linea nel cercare di riappropriarsi di uno spazio notevole come quello delle palazzine della “Serenissima”, non restituendogli un'identità ed una dignità urbana, oggi chiaramente estinta, stigmatizzando inizialmente ancor di più il lato negativo della concentrazione immigrata come unico problema vero, affrontando la questione dal punto di vista del solo ordine pubblico e successivamente come questione abitativa limitata al solo sradicamento del luogo stesso, senza porre in essere un processo più complesso e generale nell'area stessa, di raccordo e istituzionalizzazione del suo già essere prima “porta d'entrata” per la città da parte dei migranti, sfruttando questa potenzialità, organizzando l'area in relazione con la vocazione speculativa terziaria portata avanti dagli anni '90 e la vicinanza con il tessuto universitario presente. La formazione di queste politiche hanno fatto emergere gli errori nella trattazione politica, sociale dei processi di riqualificazione urbana spezzettata, senza un quadro generale comune che ha dato come risultato la desolazione di questo luogo.

2 QUARTIERE DEL CARMINE, BRESCIA: PROCESSO DI GENTRIFICATION URBANA

Questo caso differisce di poco dal precedente trattato sopra per diverse ragioni: in primis le dinamiche interne e storiche del quartiere sono molto simili, infatti anche il quartiere del Carmine è da sempre accostato al contesto urbano di area popolare, incline ad attività illecite e alla prostituzione, al degrado urbano e alla convivenza con fenomeni di povertà urbana ed esclusione sociale ma il carattere più significativo è la valenza multiculturale, come luogo privilegiato per l'accoglienza delle popolazioni immigrate, siano prima l'ondata di veneti e poi le ondate di immigrati dal sud Italia e dall'Africa. Le caratteristiche che rendono quindi questo caso di particolare interesse sono da ricercare sia nella storicità con cui si presenta il fenomeno migratorio, sia nel fatto che il suo insediamento nel tessuto urbano da parte di diverse comunità etniche proprio grazie alla vocazione identitaria "meticcias" per definizione, aperta al movimento e al passaggio delle persone e dalla situazione di degrado e povertà che ne ha permesso l'innesto facilitandolo. Altra peculiarità che approfondiremo in seguito, è il forte intervento pubblico di riqualificazione e trasformazione non solo dei processi fisici ma anche sociali dell'area, attraverso una particolare trattazione del tema securitario che, come vedremo appunto, si discosta dal precedente caso padovano.

Il quartiere si sviluppa nella zona Nord-Occidentale del centro di Brescia ed è caratterizzato da una forte vocazione ad uso residenziale, che giocoforza ne identifica il tessuto, attraverso la tipica conformazione ad edifici a schiera, connotato ancora oggi da un notevole patrimonio architettonico, artistico e murario, eredità che arriva dal lontano Medioevo. Prima di affrontare le tematiche chiave riferite all'intervento di riqualificazione avviato dal 2001 e dalle conseguenti azioni declinate nel "Progetto Carmine", risulta necessario ancorché opportuno proporre una disamina delle principali trasformazioni che lo stesso ha subito nel tempo, partendo appunto dalla prima questione sorta a cavallo della seconda guerra mondiale, ovvero sulla necessità iniziata per altro prima di questa, di intervenire nel quartiere, giudicato troppo denso e in condizioni di degrado fisico notevole. Questo tentativo è stato fermato dal Ministero poiché giudicato troppo fascista come intervento e quindi tornato in auge con il Piano Regolatore del 1961, in cui il quartiere torna ad essere centro dello scontro di interessi tra la salvaguardia del patrimonio artistico e architettonico esistente e le nuove necessità che si facevano prepotentemente largo, visto i tempi, attraverso il preludio al boom economico italiano. Infatti tra gli anni '70 e '80 è avvenuta una forte trasformazione sociale di sostituzione della popolazione a vantaggio delle famiglie del sud Italia, con alti tassi di analfabetismo, reticenza scolastica e disagio sociale e degrado fisico complessivo del quartiere che cominciava a pesare: sono gli anni in cui l'amministrazione pubblica avvia delle forti azioni tampone per arginare il problema abitativo attraverso i Piani per l'Edilizia Economica Popolare attraverso varianti al Piano Regolatore, individuando come soluzione l'acquisto di ingenti aree a sud-est della città in cui, di concerto con operatori pubblici (Iacp) e privati (cooperative) che di-

verranno poi il quartiere San Polo, con l'obiettivo dichiarato di togliere pressione abitativa dal centro, dando opportunità alle molteplici famiglie del Carmine di spostarsi, generando un progressivo abbandono e invecchiamento della popolazione residente, dando vita ad una lenta e continua mobilitazione della popolazione residente dovuta quindi alla ricerca di condizioni migliori, sgomberi attuati, lasciando interi complessi edilizi vuoti, con un forte aumento del degrado fisico urbano ma soprattutto nell'instaurarsi della percezione e del successivo radicamento del riconoscimento del luogo come "contenitore vuoto" e senza futuro, in attesa di recupero (Granata, 2006). Dagli anni '90 quindi iniziano i processi che vedono la riappropriazione di questi spazi vuoti e degradati da parte di tutte le comunità etniche di passaggio o che si vogliono approcciare per la prima volta alla città, facilitati dalle condizioni presenti ovvero pochi grandi proprietari dei complessi, iniziali affitti bassi e scarsa visione di processi di rinnovo, unito alla generale scarsa presenza e offerta di servizi e alla localizzazione strategica a ridosso del centro, hanno creato una situazione perfetta per il temporaneo appoggio dei regolari e degli irregolari come punto base identitario per la città intera. Le situazioni che venivano offerte loro riguardavano l'offerta di alloggi in stabili in attesa di demolizione o recupero e quindi di per se temporanei, alti affitti favorendo il sovraffollamento, anche tra migranti stessi, come nel caso precedente di Padova, ove in alcuni casi gli immigrati risultava proprietari di svariati alloggi che a loro volta subaffittavano a immigrati in condizioni ancora più precarie, o in assenza diretta di contratto, garantendo quella flessibilità illegale massima sia al locatore che al locatario. Alti tassi di criminalità, uso degli spazi notturni, crescente paura e percezione stigmatizzata del quartiere unito al disagio emergenziale abitativo ha decisamente acceso le luci dei riflettori sulla zona sia dal basso ovvero dalla popolazione autoctona vicina che dalla dimensione politica che subito si è prodigata nel gestire la situazione come questione di sicurezza urbana. All'interno del quartiere però non c'è solo questo ma anzi si è innescato un complesso processo di territorializzazione interno ad opera dei nuovi utilizzatori che dal punto di vista urbanistico ne hanno ridato completamente vita attraverso un massiccio sviluppo di economie commerciali etniche ma non solo, attività di servizi privati e pubblici, ma soprattutto la trasformazione identitaria e assidua frequentazione degli spazi pubblici utilizzati come luoghi di incontro e di scambio non solo dagli immigrati residenti ma da tutta la città.

Veniamo ora alla trattazione più specifica delle politiche adottate dall'inizio degli anni 2000 dall'amministrazione, la quale ha cominciato ad impegnarsi nel migliorare quella che ormai sembrava essere una situazione disastrosa, stigmatizzata e pronta ad un conflitto sociale, attraverso un vasto programma di recupero con al centro la riqualificazione del parco edilizio esistente e aumentando la sicurezza urbana, tema molto in voga facilmente strumentalizzato politicamente e mediaticamente. Il Piano di Recupero del 2001, prevedeva una pluralità di attori differenti, dal Comune come cabina di regia e promotore, Aler, proprietari degli immobili e università in quanto l'operazione iniziale consisteva nell'incentivare i proprietari a riqualificare essi stessi il

patrimonio immobiliare, attraverso quindi fondi privati mentre dall'altra parte si favorivano il trasferimento delle famiglie socialmente più stabili, convertendo le proprietà inerti in attive incentivandone la vendita o l'affitto previa ristrutturazione. Altre tematiche di intervento hanno riguardato l'innesto nel tessuto urbano e sociale di nuovi servizi di cui già però c'era intenzione di inglobare nelle trasformazioni del Carmine, ovvero la Questura, come presidio costante di sicurezza e telecamere a circuito chiuso per migliorare il senso di sicurezza cittadino, nonché la previsione di spostamento ed ampliamento della zona universitaria e bibliotecaria, perseguendo il fine dichiarato di rivoltare l'area dalla sua precedente storica vocazione di transito residenziale, punto di appoggio e area socialmente degradata e incline alla delinquenza di basso profilo, ad un quartiere totalmente aperto alle dinamiche del centro ed ad un target di cittadini completamente differente per classi sociali medio-alte e soprattutto fruibile dai city users. Ciò che appare oggi, a distanza di 10 anni dalla seconda variante del 2007, è che a fronte di un forte e deciso intervento sul disagio abitativo attraverso logiche emergenziali non sia corrisposto un reale sostentamento ed aiuto attraverso un piano di accompagnamento sociale ma piuttosto sia stato delegato all'associazionismo privato, il quale si è poi concentrato sugli anziani residenti da tempo e gli immigrati regolari, favorendo quindi la dispersione a macchia d'olio verso altre zone periferiche e degradate di un'ingente mole di irregolari, prostitute, criminalità varia ma anche commercianti immigrati regolari, famiglie ed anziani che avevano costruito qui la propria socialità attraverso l'uso degli spazi pubblici. Il processo di gentrification attivato nel Carmine ha di fatto prodotto delle esternalità ben visibili ricadute nell'area della stazione della ferrovia e nell'arteria vicina al quartiere ovvero Via Milano, la quale oggi sta subendo la stessa fine, dove sono emerse nuove aree di degrado e sovraffollamento, determinando quindi uno spostamento di fatto delle problematiche sociali coperto dalla riqualificazione delle abitazione e degli spazi pubblici promuovendo l'inserimento di nuove attività commerciali, in quartieri di fatto problematici, scegliendo quindi attraverso logiche emergenziali di utilizzare soluzioni sostanzialmente calate dall'alto, forzate e prive di appoggio tramite percorsi veri di integrazione ed inclusione sociale. La questione di fatto sollevata da questo intervento è: quanto davvero l'attivazione di processi di gentrification forti dal punto di vista delle tematiche abitative e dell'ordine pubblico effettivamente abbiano dei risvolti altrettanto forti sulla creazione di socialità mista, tanto agognata come mantra, cosiddetta social mix e sull'integrazione interculturale e sui processi di appropriazione ed utilizzo dello spazio pubblico? La risposta non può che essere da un lato troppo generalista, poiché la valutazione di queste dinamiche, come nel caso trattato ora, è complessa e non è detto si verifichi all'interno dell'area d'intervento ma coinvolga le relazioni con il contesto urbano più ampio, producendo esternalità positive nell'area interna e negative in quelle limitrofe o periferiche, dall'altro il modello italiano adattivo e locale impone una risposta precisa e tarata sulle realtà che di volta in volta ci si prefigurano di fronte, poiché le dinamiche interne ed esterne alla scala urbana del quartiere, tendono a

manifestare nuovi aspetti e delicati equilibri sociali ed economici che non sempre sono facili da gestire ne tanto meno da attivare, come nel caso del processo di rinnovamento del Carmine stesso, ove l'ottimo utilizzo dello strumento del Piano di Recupero ha permesso la soluzione del disagio abitativo e fisico urbano presente nell'area ma, i processi sociali ed integrativi hanno prodotto una rottura della territorialità e nella continuità sociale che si era creata, lasciando ampi dubbi sulla gestione delle criticità in seno al trasferimento e dispersione delle popolazioni precedenti specie su Via Milano che, ad oggi, sembra essere affetta da quelle stesse avvisaglie di conflitto sociale e urbano dovute ad una situazione di generale degrado, di raccordo con la periferia ad Ovest del Carmine stesso.

I due casi fin qui trattati sono stati ritenuti emblematici perché mi hanno permesso di interpretare e analizzare in maniera puntuale e continuativa nel tempo, le trasformazioni del territorio in relazione ai fenomeni migratori legati ai contesti di povertà urbana e scarsa inclusione sociale. Da questi si può evidenziare come i processi attuti e generati come risposta a differenti contesti urbani generati però dalle stesse problematiche di partenza, avendo anche una matrice storica di valenza territoriale simile, infatti entrambi storicamente sono stati impregnati dell'identità di spazi di passaggio e di primo appoggio, ancor prima che le ondate migratorie evolvessero e si legassero con i fattori di povertà urbana, disagio abitativo ed esclusione sociale, le due modalità territoriali che in Italia spesso vengono utilizzate in (Briata, 2014):

- situazioni crescenti di disagio abitativo, degrado urbano e sociale, con forte e crescente aumento di immigrati, con conseguente creazione di socialità considerata "non normale" ed appropriazione diversificata degli spazi pubblici, l'intervento dell'amministrazione sembra propendere, come nel caso di Via Anelli, per la rottura della territorialità creata intervenendo settorialmente, come questione di ordine pubblico prevalentemente, sfruttando la situazione emergenziale, attraverso forme di intervento "hard", quali l'espulsione progressiva della popolazione presente senza prevedere nuove forme integrative sia di supporto sociale che azioni volte alla riconversione dell'identità territoriale dell'area;

- situazioni di forte problematiche abitative continuative nel tempo, con percentuali significative di stranieri, tassi di micro criminalità e senso generale di insicurezza, comportano come nel caso del Carmine, ad azioni più strutturali rispetto al singolo intervento precedente, poiché le logiche territoriali in questo caso, prediligono l'intervento su tutto il quartiere, attraverso processi di gentrificazione abitativa e commerciale, con il chiaro intervento di smantellare il quartiere e ristabilire una nuova gerarchia degli spazi pubblici attraverso l'innesto del terziario commerciale e servizi sia privati che pubblici, volutamente non prevedendo un piano di accompagnamento sociale di integrazione, non governando le esternalità e ricadute negative eventuali su altri tessuti inclini a queste dinamiche di debolezza sociale, affrontando quindi la problematiche della povertà urbana unita al fenomeno migratorio come

questione meramente abitativa.

3.3 Disagio abitativo e fenomeno migratorio: Housing Sociale come risposta

Le questioni dell'abitare e dell'abitazione hanno sempre vissuto attenzioni differenziate e quasi mai equilibrate, anche se verrebbe da dire d'istinto, siano esattamente sullo stesso piano: se infatti entrambe si influenzano, spesso ad intervalli storici si sono osservate trasformazioni di identità come riflesso dei cambiamenti nelle dimensioni sociali, intese come cambiamenti degli stili di vita ed economiche, in riferimento sia al possesso che nel mantenimento del bene e a cosa esso rappresenta, tali da creare nuove forme di vivibilità degli edifici e del vivere generale. Negli ultimi vent'anni si sono susseguiti molteplici fattori che hanno decisamente portato alla ribalta la questione abitativa da un punto di vista differente, a scala vasta e anche locale, di rinnovamento della gestione strutturale del settore, subendo una trasformazione in tutte le dimensioni, dal dibattito politico a quello culturale. La crisi economica del 2008 è stata decisamente una delle cause maggiori di questo nuovo sviluppo poiché ha fatto emergere tutti i limiti e le problematiche del settore stesso, mettendo in luce le gravi mancanze, l'errate analisi e comprensioni del fenomeno "Casa", sia a livello nazionale che europeo, caratterizzando un'emergenza abitativa nuova poiché allargata non solo ai ceti sociali cronicamente marginalizzati ma anche a quelli medi che, come vedremo, sono quelli che più ne hanno risentito e di conseguenza indirizzato il mutamento degli strumenti per il controllo del disagio abitativo, caratterizzato da:

- forte aumento delle pressioni economiche dell'abitazione sul reddito, specie sul ceto medio, dovuto ad un innalzamento dei prezzi degli immobili e dei relativi affitti a cui non ha corrisposto un aumento dei salari e degli stipendi, andando di fatto a penalizzare l'enorme fascia di famiglie medie italiane e non, impoverendole;
- targeting abitativo sulla nuova domanda non ricalibrato, facendo emergere molte proprietà inattive o situazioni di inadempienza, al contempo non riuscendo a rispondere alla richiesta in aumento da parte di giovani, anziani soli, ovvero componenti sempre minori dei nuclei familiari ed immigrazione;
- difficoltà di accesso specie degli immigrati regolari con lavoro fisso, sia dovuto al lato discriminatorio del mercato immobiliare, sia alla non gestione del fenomeno a livello pubblico, lasciando alle logiche del mercato gli eventuali sviluppi, consentendo quindi che a parità di soggetti familiari e credenziali lavorative, il migrante subisca spesso alloggi in condizioni non ottimali o disagiate rispetto al suo omonimo italiano residente;
- politica abitativa pubblica in continua diminuzione sia di risorse che di interventi, poiché si è sempre guardato al forte dato del tasso di proprietà degli alloggi come solamente un dato positivo tale da permettersi una gestione blanda della questione abitativa pubblica.

Le conseguenze quindi fatte emergere dalla crisi economica, unite alle trasformazioni sociali ed economiche in

altri settori, hanno creato un nuovo modello di disagio abitativo che ha colpito un range sociale molto più ampio, riportando al centro delle problematiche una nuova questione prettamente sociale della questione abitativa, partendo proprio dalla scarsità di politiche che ne dovrebbero garantire l'accesso, facilitandolo per i ceti sociali più difficili, contrastando l'esclusione e la marginalizzazione sociale che sempre più investe i quartieri con problemi cronici, offrendo opportuni strumenti e servizi, rispondendo alle vere domande di città che la situazione attuale sociale ed economica ci richiede, guardando il più possibile a tutti i ceti sociali. Come vedremo più avanti nel dettaglio, l'intervento legislativo risulta essere ancora una volta di scarso potere, oltre che ad arrivare molto dopo la crisi stessa, non affrontando la questione in maniera trasversale e di lungo periodo, i cui effetti si riflettono anche sugli immigrati regolari, primo vero ostacolo già "grigio" processo di integrazione.

La difficoltà odierna di trovare un'abitazione degna, risulta difficile anche per i residenti italiani, figuriamoci per chi arriva nel nostro paese e dopo almeno due anni nella filiera assistenziale, non trovano un sistema informativo, o assistenza nel contesto abitativo che si apprestano ad affrontare, incentivando quindi le reti migratorie interne, la concentrazione e i fenomeni di sovraffollamento con cui oggi dobbiamo fare i conti. L'assenza di strumenti inoltre, come in altre parti d'Europa, che regolino o incentivino l'entrata nel mercato immobiliare dei migranti, unita alla crisi economica ed ai fattori discriminanti del mercato immobiliare, ha relegato anche le famiglie immigrate regolari nella fascia legata al disagio abitativo inizialmente temporaneo, connesso alla fase di primo ambientamento e poi permanente a causa della scarsa mobilità sociale, pur avendone le capacità economiche, a cui il mercato le sottopone. Nella situazione attuale quindi, in cui la precarietà e il sovraccarico dei costi dell'abitazione sul reddito arrivato anche al 40% (Nomisma, 2010) le due fasce della popolazione che più ne hanno risentito sono da una parte la classe media, la quale ha visto alzarsi la pressione fiscale abitativa sul proprio capitale, tale però da non poter avere i requisiti per le graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, vivendo quindi sulla soglia di povertà costante e gli stranieri, i quali vengono suddivisi in base alla propria situazione ovvero, i richiedenti asilo, i rifugiati, gli irregolari o persona in condizioni di povertà estrema, vivono in condizioni di emergenza mentre c'è una sempre più cospicua parte relativamente integrata, con lavoro stabile e famiglia, la quale cerca una condizione sociale ed urbana migliore, ovvero condizioni abitative stabili in quartieri con buoni servizi e assenza di degrado fisico degli stabili. Gli immigrati ad oggi si sono inseriti in una crisi cronica del mercato dell'Edilizia Residenziale Pubblica ma soprattutto del welfare abitativo, constatato il continuo processo di distacco dell'intervento pubblico nella creazione di nuovi alloggi, giustificato dal modello mediterraneo, ovvero forti tassi di proprietà privata delle case a cui corrisponde un grosso deficit del settore dell'edilizia sociale, tale per cui si è instaurato il luogo comune per cui i fenomeni migratori abbiano aumentato la crisi già in essere, specie nei settori medio-bassi del mercato immobiliare. Prima di affrontare le tematiche inerenti alle nuove forme dell'abitare in risposta alla recente crisi, si rende necessario fare un excursus legislativo sulle tappe più significative che hanno appunto trasformato e orien-

tato lo sviluppo dell'Edilizia Pubblica in Italia nella storia recente:

- Legge 457 del '78, si rende utile poiché essendo una legge quadro, riassume tutte le leggi che finora hanno trattato l'argomento dell'Edilizia Pubblica, introducendo nuove e progressive materie di competenza regionale che culmineranno vent'anni avanti e nuovi strumenti come il Piano Decennale di Edilizia Residenziale in cui si dichiaravano "gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente e l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali" (art.1 L. n. 457 del 1978) e attraverso i Piani di Recupero con cui le Regioni definivano le aree sulla base di alcuni criteri di livello nazionale, di concerto con il Comitato per l'edilizia residenziale che redige il Piano Decennale su indirizzo del C.I.P.E., consentendo così di fatto la possibilità ai Comuni di sanare i quartieri degradati attraverso uno strumento attuativo, proposto sia da soggetti pubblici che privati, potremmo definirlo l'antenato della rigenerazione urbana;

- passando poi per il ridimensionamento continuo negli anni '80, degli incentivi statali e le progressive riduzione delle politiche sociali, con la Legge Nicolazzi n.560 del 1993 si ha l'obiettivo di privatizzare quello che fino ad allora era il parco edilizio pubblico, sfruttando il ricavato per creare nuovi alloggi pubblici da fondi sostanzialmente privati e nel contempo garantendo la possibilità ai ceti più poveri di potersi comprare la casa. Il problema non indifferente si è riscontrato nei tassi di vendita, poiché gli alloggi venivano a costare molto sotto la soglia di mercato, di fatto non permettendo di reinvestirli ma a malapena utilizzarli per coprire i buchi già esistenti degli IACP;

- con il progressivo arrestarsi dei finanziamenti GesCaL, pur dimostrando meccanismi di acquisizioni dei capitali discutibili, avevano permesso l'avvio nella stagione del boom economico, tra il '60 e il '70, innumerevoli complessi di edilizia pubblica ed ora definitivamente si tagliavano le entrate per e, nel contempo nel '98, si completa la rivoluzione della governance del sistema di edilizia sociale, rompendo con quello precedente basato sul ruolo forte accentratore dello Stato e decentrando le attività di gestione e controllo alle Regioni nonché la redazione delle politiche per la diminuzione del disagio abitativo, con il risultato che ogni Regione quindi ha creato il proprio modello a seconda delle scelte più o meno pubbliche o private in totale autonomia, dando vita ad enti pubblici per la gestione, enti privati, costretti ad applicare a tavolino ciò che la Regione prevede, andando ad incidere anche sulla composizione sociale, nel complesso rendendo più difficile la gestione dal livello nazionale al locale;

- ad inizio anni 2000, vennero elaborate due leggi che definirono in maniera univoca le politiche abitative nazionali attraverso la Legge Finanziaria del 2001, la quale prevedeva un nuovo innesto di capitali per l'edilizia pubblica e la legge n.21 del 2001 prevedeva delle linee guida sperimentali per la riduzione del disagio abitativo, attraverso ancora una volta logiche emergenziali tali da giustificare lo stanziamento di ingenti fondi e programmi di intervento urbano, istituendo il "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" e ristabilendo le gerarchie

tra Stato e Regioni, le quali mantengono il ruolo organizzativo e gestionale dei fondi per gli interventi locali, gestendo in piena autonomia la tripartizione interna delle quote di edilizia sovvenzionata, temporanea e permanente;

- nel 2008, dopo ingenti pressioni e duri confronti con le Regioni, viene stipulato con Legge n. 113 all'articolo 11 il "Piano Casa", atto a "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana", prevedendo una nuova stagione dell'Edilizia Pubblica incentrata sull'incremento del patrimonio immobiliare pubblico, focalizzato sulle recenti segmentazioni del mercato meno tutelate ovvero famiglie monoreddito, studenti fuori sede, giovani coppie a basso-medio reddito, immigrati regolari residenti da almeno 10 anni o da almeno 5 nella stessa regione e anziani soli. Oltre ai classici criteri di recupero dei fondi attraverso l'alienazione del patrimonio esistente, vengono previsti e stipulati nuove forme di recupero attraverso un sistema integrato di fondi sia pubblici che privati innovativi dal punto di vista finanziario, con lo scopo di valorizzare e recuperare l'offerta abitativa pubblica, ovvero il cosiddetto social housing. Dalla previsione del 2008 si è arrivati alla definizione contenuta del DPCM del 2009 n. 191 del "Piano Nazionale di Edilizia Abitativa" in cui si delineano le sei linee guida che riprendono e precisano il Piano Casa, riguardanti la costituzione del Sistema Integrato di Fondi, ovvero la gestione dei fondi immobiliari attraverso la divisione in "Fondi Nazionali" e "Fondi Locali", quest'ultimi verranno implementati da quelli nazionali, per la realizzazione di alloggi sociali (D.M. 22 aprile 2008), prevedendo l'entrata di capitali privati, agevolazioni consistenti per le cooperative in virtù del carattere temporaneo e transitorio in questione e la realizzazione di "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale", marcando quindi l'interesse generale a fornire forme alternative proposte dal social housing che, come vedremo, sono atte a fornire case accessibili a quella fascia sociale "grigia" di famiglie ed individui che non riescono a soddisfare la proprio richiesta abitativa nel mercato privato ma non rientrano nemmeno nelle graduatorie per l'Edilizia Residenziale Pubblica causa redditi più alti;

- infine nel 2014 con il "Decreto Lupi" n. 47 il Governo ha stanziato un miliardo e 800 milioni diversificati attraverso 4 linee di intervento ovvero il sostegno all'edilizia a canone concordato, la creazione di nuovi alloggi pubblici, forte innesto alle nuove forme di social housing e miglioramento dei diritti dei proprietari: vengono incrementati infatti sia il "Fondo Nazionale per il sostegno agli affitti" che il "Fondo a sostegno della morosità incolpevole" nonché il recupero di tutti quegli edifici pubblici non utilizzabili poiché non a norma, prevedendo come storicamente proposto, l'alienazione di una parte degli alloggi con primaria attenzione agli inquilini già presenti. Vengono inoltre previste misure drastiche per gli abusivi, vietandone sia l'allacciamento ai beni quali acqua, luce e gas, sia ai Comuni di dare residenza, non prevedendo però alcuna soluzione non coatta ma di lungo periodo per tutte quelle situazioni di occupazione stabile bisognose di interventi e di istituzionalizzazione.

In questo contesto quindi l'Housing Sociale diventa uno strumento importante poiché intercetta quella domanda insoluta, intervenendo quindi a supporto delle trasformazioni sociali ed economiche che stanno sempre più

vincolando a forme di povertà urbana una sempre più crescente fetta di società civile, inglobando azioni volte a conciliare l'aspetto economico sostenibile sia da parte progettuale che da parte cittadina, l'aspetto sociale sostenibile prevedendo percorsi di coesione, integrazione di dialogo tra il quartiere stesso e la città, diventando strumento prediletto di raccordo tra situazioni di disagio abitativo, urbano e sociale.

L'Housing Sociale si innesta come abbiamo visto in precedenza nella zona intermedia che le trasformazioni sociali ed economica discusse in precedenza hanno creato, ovvero tra il mercato immobiliare privato e l'edilizia pubblica sociale, come soluzione temporanea, almeno 8 anni per legge, o in locazione permanente o di proprietà. La grande differenza con le politiche tradizionali sta nel creare spazi abitativi di nuova concezione, a forte propensione partecipativa nelle varie fasi che siano di auto-progettazione, auto-costruzione, co-abitazione e quindi la vera innovazione è l'integrazione sociale in questa tipologia di edilizia pubblica, basata su una governance multiscale composta da relazioni tra stakeholders pubblici, privati e privati sociali, creando delle reti sia nei finanziamenti che nella costruzione duratura delle gestioni dei progetti, attraverso relazioni basate sulla sussidiarietà orizzontale e sull'auto-sostentamento del progetto stesso. I modelli europei sono molteplici ed esistono da ben più tempo del nostro e si raggruppano nel modello nordico, rappresentato da un ingente patrimonio di edilizia pubblica, vedasi Paesi Bassi con il 32% del patrimonio edilizio totale, seguito dalla Danimarca (19%) nonché Regno Unito (18%), Svezia (18%) e Finlandia (16%), la cui peculiarità consiste nell'accessibilità totale a tutte le fasce sociali con particolare attenzione ai segmenti più deboli, ottenendo anche una calmierazione degli affitti del mercato privato; il modello dell'Europa centrale, si caratterizza invece per gli interventi mirati sul patrimonio pubblico per una determinata fascia sociale, con aiuti specifici per le situazioni emergenziali, attivo in Francia, ove il patrimonio di edilizia pubblica si assesta al 17%, Austria al 23% , Germania al 5%, Polonia al 10% e Repubblica Ceca al 17%; ultimo il modello mediterraneo si identifica per un patrimonio ridotto del parco edilizio pubblico, con politiche espressamente e storicamente rivolta alla proprietà degli alloggi, a cui corrisponde un mercato degli affitti molto esiguo, specie in Spagna, con il 2% di patrimonio edilizio pubblico sul totale, Portogallo con il 3,3%, Italia con il 5,3% e Grecia con lo 0% (CECODHAS Housing Europe, 2011). In Italia il Ministero degli Interni di concerto con il Fondo Europeo per l'Integrazione ha elaborato il "Social Housing Good Practices" nel 2014, ovvero una piattaforma di scambio di knowhow ed esperienze pratiche positive in sei differenti campi in cui l'Housing sociale si è sviluppato, da cui sono derivati come output sei differenti modelli di approccio basati su peculiarità precise quali:

- Azione Locale, Partecipata e Integrata ovvero basata sull'approccio partecipativo per tutta la durata del progetto e del processo di che agisce contemporaneamente su tutti gli aspetti che compongono il tessuto urbano in esame, da quello sociale a quello economico, ambientale, multiculturale etc.;
- Residenze Collettive: caratterizzate dalla temporaneità delle soluzioni proposte e dal grado di comunità che si

crea tra estranei, accomunati dalla situazione di estremo disagio abitativo in cui versano. Qui ricevono sia servizi alla persona che una socialità mista da cui ripartire, utilizzando la rete sociale attivata anche con i residenti di zona;

- Azioni di Mediazione e Intermediazione Abitativa si riferiscono a tutti quei servizi che accompagnano e facilitano la conoscenza degli strumenti, le attivazioni di questi, l'utilizzo e la promozione delle attività anche di mediazione culturale e di accelerazione dei processi di integrazione;
- Agenzie e Sportelli per l'affitto: ricadono sempre nell'offerta di servizi principalmente informativi, operando da collante tra la domanda e l'offerta, proponendo inoltre misure di accompagnamento sociale selezionati per target specifici sociali;
- Auto-recupero e Auto-costruzione particolari forme di partecipazione dal basso, in cui i residenti con l'aiuto di associazioni, enti locali e vicinato, attivano processi in cui essi stessi concorrono in maniera quasi totale al recupero o alla riqualificazione dell'edificato e propongono inoltre, congiuntamente con il privato sociale o gli enti, il recupero tramite offerta dei servizi per l'auto sussistenza del progetto stesso;
- Cultura Abitativa Alternativa ovvero tutto il vasto mondo legato alla co-abitazione, nelle varie sfumature, comprese anche nel processo di integrazione dei migranti, sia temporaneo che come forme di turnover, unendo spesso come un mosaico dei precedenti modelli.

Tornando al rapporto con il fenomeno migratorio, nello specifico delle politiche di Social Housing, un'interessante relazione prodotta da FIERI nel 2010 dal titolo "Immigrant interaction policies and housing policies: the hidden links", ha evidenziato come anche in Gran Bretagna, Francia, Germania ed Olanda, storicamente molto più attraz-zete di noi dal punto di vista dell'integrazione e con modelli più strutturati del nostro, tendano ad avere problemi con l'accessibilità alla casa da parte di questi, sebbene il settore delle politiche sull'housing sociale sia molto più sviluppato e sistemico. Le strategie di inclusione sociale infatti tendono ad occuparsi dell'accesso al mondo lavorativo, alla formazione linguistica e a quella sociale, intesa come conoscenza delle abitudini e dei comportamenti culturali di base, evidenziando carenze strutturali per quanto riguarda l'accesso all'abitazione figlia anche di reticenze sistemiche locali di rifiuto della trattazione del problema per ritorsioni politiche e, dall'altra parte, c'è una cronica difficoltà nel recepire i meccanismi di funzionamento per la richiesta e assegnazione degli alloggi sociali, barriere linguistiche, o problematiche legate allo status sociale e il godimento di particolari diritti o nei bisogni particolari come ad esempio la temporaneità, la forte mobilità sociale che li caratterizza, oltre che i fenomeni di segregazione e concentrazione etnica già affrontati in precedenza. Ciò che risulta particolarmente positivo è che la natura stessa

dell'housing sociale e la scala urbana a cui si riferisce, riesce spesso a travalicare queste problematiche, prevedendo numerosi progetti di lunga durata volti principalmente a realizzare processi di integrazione effettivi, interdisciplinari, attivando particolari azioni complementari e contemporanee che hanno effetti positivi, specialmente nei quartieri dove la povertà urbana e la marginalizzazione sociale nonché il degrado urbano sono radicati. I concetti derivanti da politiche settoriali specifiche per le minoranze etniche hanno da tempo in Europa dimostrato la propria natura discriminatoria e la poca efficienza pratica nel miglioramento delle condizioni di vita, come abbiamo visto per le quote nei quartieri tedeschi od olandesi, lasciando il posto ad approcci di stampo partecipativo, in cui l'inclusione sociale è il collante di tutti gli interventi prefigurati, da quello fisico, a quello economico, attraverso una varianza molteplice di approcci che nel prossimo capitolo visionerò nel dettaglio.

3.4 Nuove forme di accoglienza e di inclusione basate sulle esperienze territoriali

Il continuo aumento e riferimento a nuove forme dell'abitare contemporaneo, come abbiamo visto in precedenza, sono il riflesso di continue trasformazioni sociali ed economiche avvenute nel recente passato, in cui i caratteri di temporaneità precarietà a vari livelli, stanno generando nuovi stili di vita e una generazione diversificata della domanda abitativa in linea con questi cambiamenti, imponendo quindi una progressiva articolazione dell'offerta che risponda ai canoni che oggi quel ceto descritto in precedenza, nuovo, incapace al momento di auto-sostenersi nel mercato immobiliare privato per la troppa pressione sul reddito e non rientrante nei criteri dell'edilizia pubblica, ovvero flessibilità nelle forme e nei contenuti, qualità dei servizi offerti e senso di comunità da sviluppare, mettendo al centro l'inclusione sociale. Ciò che rende effettivamente una risposta valida queste nuove forme è l'interazione di due processi che fino a dieci anni fa sembravano nettamente distinti, come ben emerso nei casi di Padova e Brescia descritti in precedenza, ossia da un lato la riterritorializzazione di alcune aree da parte dei migranti in cui dopo la stabilizzazione nel territorio cercano una sistemazione più consona, avvicinandosi alla richiesta di locazione qualitativa degli autoctoni, assestandosi sempre più quindi sulla domanda classica dei residenti italiani, dall'altra le trasformazioni post crisi hanno aumentato la vulnerabilità abitativa degli italiani stessi, specie nei ceti più deboli e con meno potere contrattuale quali giovani, anziani soli, famiglie monoreddito, rendendo di fatto più simile la domanda generale tra i diversi gruppi, orientando quindi l'offerta di housing sociale verso un bacino d'utenza misto, nel segno degli interventi europei che già perseguono politiche abitative interdisciplinari per target sociali il più variegati possibili. Il continuo aumento quindi di interesse in queste nuove tipologie dell'abitare da parte dei migranti, può essere ricondotto principalmente al tasso maggiore di disagio abitativo e tendenza alla segregazione spaziale e sociale rispetto agli autoctoni ma anche alle varieguate discriminazioni relative alle speculazioni evidenziate a parità di alloggi tra autoctoni e migranti, con maggiorazioni dal 20% al 25% (Eurispes, 2007), rilevando quindi

una sorta di dipendenza maggiore dal mercato pubblico o no profit, per trovare una sistemazione abitativa valida o viceversa affidarsi come già evidenziato nei paragrafi precedenti, alle reti migranti interne, comportando quindi scelte localizzative più di tipo concentrativo, nei contesti urbani metropolitani.

Si riportano qui particolari azioni di housing sociale sia di casi italiani che non, evidenziandone le caratteristiche di facilitazione dell'integrazione, innovazione sociale come spinta per una maggior inclusione sociale e responsabilizzazione culturale dei cittadini da parte di queste nuove forme dell'abitare e le politiche di riqualificazione recupero e riuso temporaneo che reinterpretano i contesti urbani d'oggi. L'intervento di riqualificazione urbana diventa solamente la cornice della produzione di nuove socialità e relazioni con il quartiere, nuovi collegamenti con la città, restituendo identità e rappresentazione a dei luoghi spesso marginali e decaduti.

1 “QUI ABITO”, PADOVA: questa particolare forma di housing sociale si è evoluta nel tempo, partendo ad inizio anni 2000 come risposta al disagio abitativo unita alle nuove domande di flessibilità abitativa e primo appoggio per l'accoglienza dei migranti, ovvero la cosiddetta “terza accoglienza”. Questa rete complessa di servizi e di abitazioni, con 84 appartamenti a canone concordato, perseguendo le finalità di integrazione tramite la costruzione di una comunità sostenibile, intervenendo in maniera trasversale con un'offerta di servizi pensati per un'utenza mista, a partire dal centro anziani diurno, l'area del coworking, gli spazi comuni i campi da calcetto, bocciofila e beach volley, valorizzando nel complesso tutta l'area urbana di 18 mila metri quadrati. Questo progetto è promosso dal “Fondo immobiliare etico Veneto Casa” di sostegno per l'accesso all'abitazione per soggetti in condizioni economiche svantaggiate, gestito dalla “Cooperativa Sociale Nuovo Villaggio” la quale ha iniziato ad operare nel settore nel 1993, prendendo in affidamento una casa per donne e minori vittime di tratta, crescendo sempre sia di inquilini che di presenza sul territorio, avviando nel 1998 “Città So.La.Re”, da cui è nato e tuttora gestito il sistema di residenze collettive temporanee a breve/medio termine per persone o famiglie in condizioni di disagio abitativo e all'accoglienza dei migranti, chiamato “La Casa a Colori”, auto-sostenendosi economicamente fornendo una parte degli alloggi a studenti, lavoratori fuori sede, turisti sempre più avvezzi al sociale, proponendo un modello di comunità molto eterogeneo. L'innovazione sociale del progetto sta anche nel non ricevere fondi pubblici e di riuscire a far interagire e convivere tra loro differenti ceti sociali, garantendo

posti letto, spazi per la socialità numerosi e servizi base sociali. La sfida più importante è stata e sarà sempre riuscire a far convivere diverse tipologie di fasce sociali assieme, con gradi differenti di bisogni riproducendosi a livello provinciale anche a Venezia. Tornando a “Qui Abito”, è importante sottolineare come la rete di attori che compongono e rendono queste tipologie di interventi non solo realizzabili ma anche con positive ricadute sul territorio sia in termini sociali che economici ed ambientali, sono resi possibili da un network sistemico formato da cooperative di diverso ambito, sia di categoria A come la Cooperativa Nuovo Villaggio che ha il compito di promuovere e gestire l'intero progetto, che di categoria B, come Cooperativa Sociale Città So.la.re, la quale si occupa della formazione lavorativa e degli spazi di coworking, nonché il gruppo cooperativo Co.r.te. che si occupa di tutti i servizi legati all'accompagnamento, fruizione degli spazi, accesso alla casa, mediazione culturale etc.



RESIDENZA TEMPORANEA SAN SALVARIO, TORINO:

quartiere multiculturale per definizione, San Salvario racchiude oggi tutte le contraddizioni e le innovazioni derivanti della mescolanza sociale ed economica, nonché la proverbiale vivacità culturale costituita dalla presenza numerosa di associazioni culturali, artistiche e mondane. L'obiettivo del progetto, iniziato nel 2009 e conclusosi nel 2015, è stato quello di proporre la sistemazione del margine del complesso sito in Via San Pio V ridandone il giusto slancio all'interno del quartiere, rendendolo coerente con le trasformazioni che il contesto urbano ha subito negli anni. Attraverso un iter istituzionalizzato già sperimentato a Porta Palazzo con il progetto “Luoghi Comuni”, ovvero forme di comodato d'uso gratuito per 25 anni in cui, nel caso specifico la Fondazione San Paolo, ha stanziato, tramite il proprio “Programma Housing”, per il recupero e l'attivazione dei servizi interni e la nuova riappropriazione degli spazi pubblici circa 6 milioni, utilizzando lo strumento del concorso per la scelta dei progettisti e della figura associativa atta alla gestione dell'intero percorso residenziale. Il recupero e necessario ammodernamento di alcune funzionalità, per rendere più sostenibile il complesso, in pieno rispetto degli elementi architettonici presenti, ha fornito al quartiere una nuova concezione dell'abitare sociale comune, fornendo spazi temporanei, alternativi per un mix d'utenza molto variegato, da studenti, a city users, prediligendo nuclei familiari, immigrati a qualsiasi stadio migratorio, producendo processi di identificazione, riconoscimento e responsabilizzazione del contesto abitativo e degli spazi comuni, come testimoniano l'utilizzo del cortile interno sia per l'asilo nido che per eventi e aggregazioni proposta dalla cittadinanza. Attraverso l'autogestione degli spazi (Lefebvre H., 2014) si cerca di uscire dalla stigmatizzazione della flessibilità abitativa come precarietà sociale o emergenza e disagio ma

piuttosto l'opportunità per la crescita di un percorso collettivo che unisca nel segno di una nuova comunità.

3 AUTORECUPERO EDIFICIO “LE SALETTE”, TORINO:

la palazzina in questione nel 2015 era ancora formalmente in disuso da parte della Curia, proprietaria del complesso, quando nel Febbraio di quell'anno, una settantina di migranti, scaduti i rispettivi percorsi di accoglienza non trovando alcuno strumento di appoggio per la ricerca di una casa e di un'autonomia sia abitativa che personale. Sembrava il solito caso di occupazione con relativo sgombero senza alternativa valida per gli abusivi, in realtà grazie ad un primo coinvolgimento del Comitato di solidarietà ai rifugiati e la mediazione dell' Arcivescovo, si riesce inizialmente ad attivare un Tavolo di concertazione tra il proprietario dell'area dell'immobile, vale a dire la Curia e i migranti stessi, con l'obbiettivo di imbastire la ristrutturazione del complesso attivata quasi totalmente attraverso il lavoro dei migranti stessi. Il processo quindi che si è cercato di attivare, primo in Italia, è stato quello di trasformare l'occupazione illegale da parte di queste persone, in un percorso istituzionalizzato all'interno del quale fosse possibile un ventaglio di opportunità a partire dalla riduzione delle condizioni di disagio abitativo e di marginalità sociale dei migranti ma non solo, infatti attraverso altre azioni trasversali quali la ristrutturazione del complesso in chiave sostenibile ed ambientale, resa possibile anche attraverso l'aiuto di altri soggetti privati come Iren, la quale ha fornito i pannelli fotovoltaici gratis, autogestione interna attraverso assemblee condominiali, processo di integrazione di culture differenti unite dalla costruzione di un senso di comunità ed appartenenza generato dal luogo e dal proprio lavoro per migliorarlo. Il progetto avviato con i fondi di un parroco, ha visto l'attivazione di due cooperative per l'inserimento lavorativo dei migranti ovvero la “cooperativa sociale l'Orsa” e dell'associazione “Seldonna” per garantire un sostegno economico autonomo e nel contempo attivando 13 borse lavorative da 1.000 euro ciascuna, inoltre utilizzano gli spazi comuni per la coltivazione di ortaggi, una ciclofficina, un corso di falegnameria e si sono proposti per il bando dei terreni di fronte per poterci fare un orto più grande e venderne gli ortaggi, con l'obbiettivo di auto-sostenersi economicamente. Il percorso di integrazione quindi è passato attraverso il rifiuto delle azioni classiche di sgombero coatto ma dal dialogo, dalla partecipazione attiva, dalla costruzione di sinergie e da uno sguardo pianificatorio di lunga durata, attivando processi di istituzionalizzazione, creazione di nuove socialità, ristrutturazioni urbane e nuove identità degli spazi pubblici e abitativi.

4 RIPOPOLAMENTO DEI TERRITORI ABBANDONATI, MODELLO RIACE:

Riace è un piccolo borgo calabro, in provincia di Catania, il quale conta 1.800 abitanti. Dall'inizio del '900 il paesino ha subito una continua emigrazione, specie dagli anni '90, verso il Nord d'Italia, relegando lo stesso a fenomeno di spopolamento cronico e immobilità strutturale del sistema economico locale. Dal '98 il futuro sindaco (lo diventerà dal 2004) Domenico Lucano avvia l'associazione Città Futura, in cui ingloba Riace con altre 63 città italiane, con l'obiettivo chiaro di attivare specifiche azioni per l'integrazione dei migranti,

partendo dalla mentalità culturale di vedere Riace come un luogo in cui i migranti siano un'opportunità di ricostruzione economica, sociale culturale e ambientale del contesto urbano. Dal 2004 ha reperito fondi sia europei che italiani attraverso lo SPRAR, per attivare una riqualificazione totale del borgo, iniziando dal riuso dei beni comunali concessi in comodato d'uso ai migranti, con il fine di ripopolare fin da subito il borgo, poi con fondi della Banca Etica hanno recuperato e ristrutturato 20 case di emigranti mai più tornati, adibendole al turismo sociale, ovvero gli introiti vengono utilizzati per le attività urbane locali. In secondo luogo si è cercato di incentivare il settore economico attraverso l'inclusione di autoctoni e migranti, avviando la raccolta differenziata con gli asini, la riattivazioni di laboratori di mestieri antichi quali la lavorazione della ceramica, lavorazioni tessile della materia prima in loco, la riattivazione del frantoio per la produzione di oli l'avvio di una mini-filiera. Oltre a queste ci sono interventi per incentivare l'eco-turismo tramite percorsi di visita del paesaggio, dei punti panoramici e delle bellezze di zona, organizzazione di eventi culturali e festival artistici che promuovano l'inclusione sociale e la conoscenza delle altre culture presenti nel territorio con la finalità di creare un mix di conoscenze da cui ripartire per far rivivere il borgo. Altre iniziative innovative riguardano la promozione di bonus d'acquisto per dare un'alternativa al modello puramente assistenzialista dei 35 euro dati alle cooperative dal Ministero, da una parte incrementando la scelta personale di spesa e di conseguenza il potere d'acquisto dei migranti stessi, incrementando anche l'autosufficienza economica e quindi il recupero della fiducia e dignità personale, dall'altro evitando il ricorso a prestiti bancari dovuti ai ritardi nell'erogazione dei finanziamenti ministeriali, innestando nel tessuto economico urbano una nuova moneta, riformulando anche la retribuzione quindi, e fornendo inoltre anche bonus sociali in base alla composizione familiare. Questo modello è unico poiché è riuscito ad unire l'accoglienza, l'integrazione e lo sviluppo locale, ripopolando terre disabitate, riattivando un'economia ferma, creando nuovamente socialità e comunità passando per la riappropriazione dei luoghi e la riqualificazione del patrimonio esistente, la valorizzazione del tessuto sociale, affidandosi alle potenzialità dei territori stessi. Di contro però rimane l'eccessivo isolamento territoriale regionale e limitrofo, ad una gestione ancora troppo temporanea dei finanziamenti che ne limitano anche la permanenza effettiva dei migranti stessi, dalla mafia che tenta continuamente di innestarsi in questo circolo redditizio e alla poca collaborazione istituzionale, la quale prende forma nelle Prefetture che invece di canalizzare questi sforzi in acceleratori sistemici, motivandone l'esportazione e la replica in altri contesti, al contrario spesso ne limitano, rallentano e bloccano la crescita.

5 COOPERATIVE AGRICOLE E MIGRANTI, MARAMAO SCAS:

questo particolare progetto è sintomo dell'ottima visione e coordinamento della cooperativa "CRESCERE INSIEME", superando le barriere che nel mercato economico attuale italiano sono sempre presenti, riguardante la manodopera dei migranti, specie nel settore agricolo, figlio di caporalati e negazione dei diritti base

ai lavoratori, come gli sfruttamenti continui e le condizioni di disagio sociale, abitativo e lavorativo, in cui versano migliaia di migranti lavoratori stagionali, costretti a vivere nelle baraccopoli come a San Ferdinando nella Piana di Gioia Tauro. Questo progetto ha visto la sua nascita in due Comuni dell'astigiano, rispettivamente Canelli e Calamandrana, in cui nel 2014 la suddetta cooperativa inizia a reperire campi abbandonati della zona, sia in comodato d'uso gratuito che ad affitti irrisori, con l'obiettivo di riutilizzarli e valorizzando la produzione, considerato come la zona sia patrimonio UNESCO per la qualità dei vigneti e del paesaggio ambientale presente, creando poi delle relazioni lavorative impiegando richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale con residenti autoctoni, prevedendo corsi di formazione lavorativa, inizialmente finanziati da partner privati come Fondazione Social di Alessandria ed al pubblico con lo SPRAR. I ragazzi coinvolti inizialmente erano 12, ora sono una trentina, di età compresa tra i 17 e i 30 anni, di nazionalità diverse, ove alcuni di loro dopo l'iniziale esperienza si sono inseriti nel tessuto economico delle aziende locali, prevedendo quindi un buono turnover e una buona formazione che permette anche ulteriori sbocchi lavorativi. "Maramao" oggi è a tutti gli effetti una "Società Cooperativa Agricola Sociale" dal 2016, diversificando le loro culture con un occhio attento alla costruzione di una filiera sostenibile e biologica, con particolare propensione a creare relazione d'integrazione tra autoctoni e migranti, possibilità di auto-sostentamento economico sia dei migranti stessi che in genere delle persone svantaggiate o che versano in condizioni economiche emergenziali, recuperando le relazioni con il territorio e con il contesto urbano, aumentando il senso di comunità e promuovendo un'accoglienza e un'inclusione sociale sostenibile.



6 COHOUSING, MIGRANTI E AUTOCTONI: questa particolare nuova forma dell'abitare contemporaneo è una risposta odierna che propone un modello alternativo e non sostitutivo per l'inclusione sociale e l'integrazione effettiva dei migranti, i quali spesso dopo anni escono dai progetti di accoglienza e ancora non hanno contatti veri con le realtà territoriali, paradosso non accettabile poiché spesso come abbiamo visto in precedenza, comporta e facilita le scelte errate degli insediamenti informali, il disagio abitativo di fortuna, l'esclusione sociale e spaziale. Questa tipologia quindi punta a stimolare l'accelerazione dei processi di interazione tra culture differenti attraverso la condivisione totale del luogo dell'abitare, facendo della condivisione degli spazi e della partecipazione attiva i pilastri su cui si fonda l'esperienza proposta, incanalando le mutue

potenzialità di tutti gli inquilini, generando punti di contatto e anche di conflitto, spesso da cui si parte per costruire una sana convivenza. L'accoglienza familiare promossa da "Refugees Welcome", associazione che opera in molte Regioni italiane per favorire l'integrazione e lo scambio culturale o esperienze di co-housing tra studenti e migranti o giovani lavoratori, come nel caso dei progetti "Vivere Insieme" a Busto Arsizio, in cui grazie alla donazione di privati di appartamenti in comodato d'uso gratuito, 6 persone equamente divise tra italiani e migranti tra i 20 e i 30 anni vivono assieme, o "Tandem" a Parma, in cui si promuovono cittadinanza attiva e senso di comunità, mirano alla sperimentazione di percorsi di autonomia proponendo soluzioni abitative temporanee, basate sui principi di condivisione, scambio culturale e partecipazione attiva ai programmi della comunità, il tutto ad un costo sostenibile.

Nei contesti e nelle esperienze riportate, l'abitare appare come catalizzatore dei processi di interazione sociale e la dimensione spaziale, riproponendo azioni puntuali diffuse nel territorio ed ancorate fermamente ad esso ed alle sue caratteristiche, tale da cambiare i criteri delle trasformazioni tradizionali, proponendo perciò questioni nuove sul dibattito delle politiche urbane. Il parterre qui presentato ha visto lo svilupparsi di pratiche istituzionalizzate e non, partendo da situazioni di illegalità o di diversità nei modelli proposti e nelle azioni avviate, accomunate dal coinvolgimento dei ceti in difficoltà o comunque facenti parte di quella fascia sociale sempre più larga di sofferenza cronica economica, cui la casa diventa un peso sul proprio percorso verso l'autonomia ma anche verso l'integrazione o un miglioramento della qualità della vita, mettendo in moto processi di riconoscimento, identificazione e senso di cittadinanza come responsabilità verso la propria condizione e quella della comunità (Marshall, 2002). La situazione attuale e le conseguenti nuove forme di disagio abitativo che coinvolgono sempre più soggetti differenti sociali, fanno emergere da un lato la vulnerabilità sociale degli stessi e dall'altro una problematica pubblica riferita a vari livelli: politiche urbane che non incontrano più il disagio attuale e le problematiche cittadine, politiche limitate e limitanti sulla proprietà della casa e non sul diritto di averne una, un mercato immobiliare privato lasciato sempre senza indirizzi, come se quest'ultimo fosse esso stesso la risposta equilibrata. Tuttavia dai casi riportati emerge fortemente come negli interventi di housing sociale al di là dell'ordinario, vedono un progressivo imporsi

di nuovi attori e soggetti istituzionali e non, legati al privato sociale che hanno saputo per primi e meglio, capire le sfide di questa nuova transizione delle politiche urbane, soprattutto delle mutate esigenze sia degli immigrati che della popolazione autoctona, accomunate dalla necessità di ridurre e comprimere la pressione abitativa sul reddito. Molte realtà importanti infatti del panorama Housing Sociale infatti, oggi vengono rappresentate da cooperative, associazioni specializzate, proponendo un vantaggio conoscitivo e metodologico, appurato il ruolo del pubblico più incline ad occuparsi come abbiamo già visto, della gestione della prima accoglienza e della seconda intesa ancora come assistenzialismo e prima integrazione culturale, volutamente quindi ricoprendo ruoli marginali nell'housing sociale innovativo. Lo stesso ragionamento può dirsi corretto per quanto riguarda i soggetti legati alle istituzioni religiose, come la Caritas, da sempre attiva sul fronte degli interventi per le fasce più deboli e per gli immigrati, utilizzando però metodi più tradizionali, mirati all'abitazione e al sostegno economico, perciò meno inclini alla promozione di modelli di azioni trasversali ed innovative nel campo sociale, restando comunque un forte strumento per le iniziative di sostegno specie per i migranti, diversificandosi e specializzandosi in ambiti sempre più mirati. Nuovi soggetti emergenti qualificati sono le fondazioni, presenti in misura sempre maggiore nel mercato dell'housing sociale, nel ruolo sia di finanziatori che di promotori e gestori del progetto, da una parte compensando il ruolo di finanziatore pubblico e dall'altra assumendosi rischi per la promozione di attività sperimentali più facilmente rispetto ad altri soggetti. La crescita di questi innovativi fenomeni di gestione sociale e trasformazione urbana, inevitabilmente generano e necessitano di una costruzione strategica in grado di supportare questi interventi, incanalando le nuove prospettive di questi soggetti e le trasformazioni delle necessità abitative. Ciò che ci si domanda in maniera spontanea è quanto effettivamente si produca "pubblico" inteso come spazi, cittadinanza, comunità e rigenerazione dei tessuti urbani e quanto questo deciso ancoraggio alle caratteristiche della scala urbana è vincolante alla sua replica in contesti simili? E ancora, il ruolo istituzionale quanto e in che misura può e deve intervenire nella programmazione, pianificazione e gestione delle trasformazioni di carattere urbano e non? La risposta a queste domande probabilmente va ricercata attraverso una nuova interpretazione dei dispositivi urbanistici sia operativi che strategici, in un'ottica di ripensamento delle gerarchie e delle tematiche che oggi impongono le trasformazioni sociali ed urbane, e il ripensamento dell'inclusione sociale e dell'integrazione a fronte di questi cambiamenti deve proporre nuove identità e rappresentazione degli spazi pubblici che rispondano alle nuove domande di città.

3.5 Nuova modalità di interpretazione della Rigenerazione Urbana come dispositivo dell'innovazione sociale

Giunti a questo paragrafo, è necessario un riassunto generale sia per quanto riguarda gli argomenti finora trattati, sia per quelli che si verranno ad affrontare ora, ove l'intenzione è quella di sommare le riflessioni critiche nelle varie tematiche precedentemente affrontate, cercando di restituire poi un approccio relazionale nuovo, identificativo dei rapporti privilegiati a scala urbana locale del quartiere, con le dinamiche dell'integrazione e coesione sociale, avendo un occhio di riguardo al fenomeno dei migranti ma non solo, poiché come abbiamo già visto le politiche urbane e gli interventi che ne conseguono hanno bisogno sempre più di soluzioni condivise e trasversali, come incontro tra approcci *people-based* e *area-based*, nonché di forti connessioni gerarchiche sia verticali che orizzontali tra tutti gli stakeholders in grado di trasformare la città.

3.5.1 Paradosso Urbano attuale: sfide e opportunità delle città contemporanee

Questo sottoparagrafo racchiude in sé uno sguardo generale sulle sfide ed opportunità che attualmente le città rappresentano, come esponenti catalizzatori principali delle sfide globali: le trasformazioni sociali, economiche e ambientali che stiamo vivendo oggi, fanno parte di un mutamento strutturale della condizione di vita in cui cambiamento climatico in atto, inquinamento in aumento, migrazioni interne dalla campagna alla città ed internazionali, consumo di suolo eccessivo e problematiche legate alle materie prime, disuguaglianze urbane e sociali sempre più evidenti, conflitti sociali rafforzati, povertà urbana e sicurezza troppo spesso strumentalizzati, disoccupazione generale e sfide della nuova economia, si materializzano e si acquiscono nell'arena della città. Il contesto urbano quindi si pone come soggetto privilegiato per lo studio delle dinamiche in cui i caratteri di resilienza e di antifragilità risultano essere le qualità da avere per proporre delle transizioni ideali verso modelli di vita urbana tali da favorire lo sfruttamento e non solo l'adattamento alle nuove situazioni ma che ne stimolino il miglioramento. Il paradosso che rivestono questi fenomeni e il ruolo primario che da sempre ricoprono, risiede nella capacità intrinseca sia di volano per la formazione e gestione della crescita e sviluppo delle comunità presenti, attraverso la generazione di soluzioni innovative per il miglioramento delle condizioni attuali, partendo dall'incessante processo di formazione di nuova conoscenza, sia al tempo stesso cause dei propri mali, quali un uso sbagliato e controproducente del suolo, sistemi economici troppo aggressivi, disuguaglianze sociali, discriminazione e povertà urbane che inducono al degrado urbano diffuso. I cambiamenti con cui ci si deve confrontare quindi impongono un ripensamento sia strutturale che operativo della "cassetta degli attrezzi" che la disciplina urbanistica utilizza per affrontare al meglio le problematiche del nostro tempo, considerato come quelle tradizionali non sembrano dare quell'effetto positivo

sperato. In questo senso quindi bisogna leggere l'exploit di interventi che negli ultimi vent'anni si stanno riproponendo in maniera locale ed adattiva sul territorio urbano, ripensati attraverso risposte sempre più indirizzate a risolvere le problematiche di degrado urbano, progressivo smantellamento del welfare sociale, disuguaglianza sociale, segregazione urbana e conflitti sociali tra comunità etniche differenti. A livello europeo lo scenario risolutivo per le città è ben identificabile attraverso i "Sustainable Development Goals" in particolare l'obiettivo numero 11 il quale recita sostanzialmente "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili", tramutandosi in molte iniziative di cofinanziamento: dai Contratti di Quartiere, agli Urban, URBACT III, fino Agenda Urbana per l'Europa, basate tutto sul principio espresso in maniera efficace dalla "wheel of prosperity" (UN-Habitat, 2013) in cui le istituzioni del governo e la pianificazione territoriale urbana sono il centro cardine per il raggiungimento della prosperità urbana attraverso le relazioni dinamiche sia verticali (discorso politico ed interazione di policy indirizzate a tematiche differenti) che orizzontali (ovvero il dialogo tra le pratiche differenti e allo scambio di queste) basate su cinque pilastri quali: produttività, infrastrutture e servizi, qualità della vita, equità ed inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Il ruolo centrale del "planning" urbano si traduce quindi in molte azioni che in parte abbiamo visto in precedenza ovvero la rigenerazione urbana attraverso la restituzione d'identità agli spazi pubblici, la lotta al degrado urbano e alla povertà urbana, il riuso temporaneo o continuativo di tutto il parco di edifici dismessi, il recupero delle aree industriali con nuove valenze sia economiche che sociali e culturali, creazioni di nuove relazioni e reti locali attraverso lo sviluppo locale sostenibile, social housing inclusivo e integrazione delle nuove comunità etniche producendo nuova socialità. La tendenza europea e generale quindi è quella di proporre un governo delle trasformazioni a scala urbana della città, il più possibile teso verso un approccio integrato e trasversale sia a livello di government che a livello di tematiche d'intervento, molto diverso quindi dalla situazione odierna del nostro paese, in cui si ravvisa una mancanza di una pianificazione strategica a livello nazionale che si traduce in discrezionalità forte regionale nonché interventi locali privi di efficacia totale, poiché limitati nelle esternalità che potrebbero produrre, ma di fatto non replicabili all'interno di una rete delle buone pratiche, figli di quella logica locale e adattiva della retorica emergenziale. Una criticità evidenziata infatti dalle best practices affrontate del paragrafo precedente, risulta infatti riguardare la problematica di inserire, istituzionalizzare e prevedere politiche sul lungo periodo, all'interno di un livello più generale strategico, che guidi i singoli interventi in un vero e proprio processo di rigenerazione urbana, attraverso come abbiamo visto alcuni strumenti community-based, community empowerment e capacity building, i quali comunque dimostrano il loro potenziale a scala di quartiere risultando ottimi catalizzatori di inclusione sociale ed integrazione tra diverse popolazioni. In questa cornice nuova gli approcci people-centred necessitano di una forte condivisione a livello orizzontale e di approcci strategici integrati a scala urbana, utilizzando la "cassetta degli attrezzi" del pianificatore in una concezione meno settoriale nella rigenerazione della città.

3.5.2 Nuovi Processi di Rigenerazione Urbana come Innovazione Sociale: tra nuovi approcci people-centred e strategie urbane tradizionali

I case studies di Padova e Brescia mi hanno permesso di ricostruire in maniera emblematica, da una parte la forte correlazione tra le dinamiche di povertà urbana, a cui corrisponde un degrado urbano generalizzato e le relazioni tra disuguaglianze sociali e conflitti sociali etnici. Ricostruendone le vicissitudini storiche del governo di queste aree, è emerso come sviluppi urbani legati alla pianificazione del territorio come identità degli spazi pubblici, nel caso di Padova e riconoscimento di questi da sempre come tessuti atrofizzati da microcriminalità e degrado fisico, nonché un mercato immobiliare non governato, come nel caso di Brescia, siano stati per decenni l'unica vera forma concessa di integrazione con la città da parte del fenomeno migratorio, il quale si è adattato e si è riappropriato nel tempo di quei spazi stessi, in maniera quasi sempre informale. Le sfide odierne quindi fanno riferimento all'esclusione sociale e alla marginalizzazione di alcune parti della società stessa, imponendo nuove alternative d'intervento trasversali sulle tematiche dell'occupazione, istruzione e formazione, salute e abitazione, cercando di proporre innovazione sociale attraverso un processo di rigenerazione urbana costruito non solo più sull'area-based, ovvero per il territorio specifico interessato che generalmente si traduce in place-based policies, ovvero politiche su misura per quel contesto, coincidenti con una forte relazione con l'aspetto fisico della rigenerazione stessa ma invece ponendo al centro la risoluzione delle problematiche sociali, il people-based approach, il quale si riferisce ad azioni non necessariamente legate al contesto territoriale preciso ma che sono dirette al miglioramento generale delle situazioni di degrado sociale, intervenendo trasversalmente sull'occupazione, sull'abitazione, incremento di servizi, etc. Il successo delle policy legate al recupero di aree degradate sia dal punto di vista sociale che fisico, come vedremo nei due casi scelti che affronterò tra poco, è frutto di un approccio non solo focalizzato sull'area specifica, calato su misura ma si innesta in misure più ampie, vevoli per la maggior parte delle aree urbane che compongono la città, con l'obiettivo di migliorarne la qualità, quali integrazione e coesione sociale, promuovendo processi di innovazione sociale. Questi nel nostro paese si traducono come abbiamo visto in precedenza, in azioni mirate con alla base concetti di community hub, specie nei progetti di housing sociale ma anche in quelli di community building in cui si cerca di attivare la conoscenza e il capitale sociale dalla popolazione residente, cercando di creare un network tra le nuove forme dell'abitare coadiuvate da progetti sociali e culturali nei quartieri in cui la presenza degli immigrati tende ad essere maggiore, che producano cittadinanza e al contempo un corretto e coeso uso degli spazi pubblici. In questo i processi di rigenerazione urbana veicolano alla perfezione questo tipo di trasformazioni trasversali, però molto spesso nel caso italiano mancano di una pianificazione strategica che garantisca:

- policy urbane indipendenti dalle tornate elettorali, strategiche e chiare nella vision futura e negli obiettivi da raggiungere;

- una buona cooperazione con i livelli sovra comunali che riguardino anche i finanziamenti sia regionali che statali o europei, favorendo un approccio strategico agli interventi che si andranno a prefigurare, non limitandoli ad essere puntuali ma continuativi nel tempo;
- l'attivazione dei fenomeni di community building per la generazione di coesione sociale e nuova socialità, tramite processi partecipativi atti a definire nuove relazioni tra le comunità e i luoghi pubblici;
- l'inclusione dei soggetti stakeholders più consoni e opportuni che, come abbiamo visto per l'housing sociale, oggi si presentano sotto varie forme diversificate tra privato sociale, fundraising, fondazioni sociali private, fondazioni bancarie, cooperative sociali ect.
- forte azione di monitoraggio e analisi sia della programmazione degli interventi che degli effetti specie della rigenerazione urbana.

In tal senso la mancanza di strategie nazionali a lungo termine viene in parte assorbita da azioni di finanziamento di opere puntuali e di breve respiro, conformi alle caratteristiche dei Bandi, ultimo quello previsto dalla Legge n.190 del 2014 come “ Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate” che, a discapito del nome stesso, di fatto non è un Piano ma bensì individua le caratteristiche che i progetti dei soggetti promotori quali Comuni, devono rispettare per accedere ai finanziamenti, ovvero la costituzione di interventi trasversali atti a promuovere un riordino urbano e sociale, rompendo le logiche del degrado e della marginalizzazione spaziale che produce esclusione sociale, attraverso azioni di recupero edilizio e produzione di servizi pubblici atti ad incentivare la coesione sociale e l'integrazione dei soggetti più deboli della società e dei migranti. Degli iniziali 870 progetti presentati, in graduatoria ne sono stati inseriti 451, di cui finanziati 46 circa il 10% nel 2015, usufruendo di un budget di 77 milioni a fronte dei 200 previsti fino al 2019. A febbraio 2018 le convenzioni tra Governo e Comuni per il finanziamento dei progetti dal 47esimo in poi sono state firmate, spalmando 170 milioni fino al 2022. Nel 2016 è partito un nuovo Piano Periferie stesso medesimo modello del precedente, solamente atto a sbloccare attraverso il finanziamento iniziale di 500 milioni, 24 progetti di Città Metropolitane o Comuni Capoluogo, aventi rispettivamente un tetto massimo di 40 e 20 milioni, intervenendo sempre sulle aree “caratterizzate da situazione di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi” (bando 1/6/2016 - in base alla legge di Stabilità 2016, c. 974). Anche in questo caso gli interventi finanziati sono i più disparati e diversificati, tra modelli innovativi sociali urbani atti a produrre nuovo welfare urbano e progetti più settoriali legati alla mobilità sostenibile, a servizi pubblici integrati o manutenzione degli edifici pubblici, progetti per la sicurezza urbana e così via. Ciò che di fatto si sottolinea con queste esperienze non sono tanto la qualità dei progetti, che in molti casi riescono ad interpretare le caratteristiche e l'approccio territoriale integrato e strategico precedentemente discusso, quanto l'effettivo sfruttamento del potenziale di questi, in virtù della mancanza di strategie o di un modello di governance urbana in cui questi interventi si armonizzino, relazionandosi al meglio con il resto della città stessa e promuoven-

do dialogo ed interazione sia orizzontale che verticale tra tutti gli interventi trasversali proposti, come nella “wheel of prosperity” visionata in precedenza. Il rischio e la sfida oggi, date le modalità strutturali presentate per queste tipologie di interventi, è quello che si presenti una proliferazione diversificata di iniziative community-based o community-building che, anche se di valore innovativo sia sociale che spesso territoriale, appaiono frammentate e non relazionate, evidenziando ancora di più la necessità di creare politiche non limitate alle specifiche aree ma inserite in un quadro strategico più ampio, che le renda integrate a livello orizzontale e verticale, aumentandone gli effetti condivisi. La multidimensionalità diventa quindi il carattere complesso di riconoscimento su cui elaborare strategie comuni a scala urbana come telaio, in cui si vanno a comporre le iniziative people-centred e area-based, ove i processi di rigenerazione vengono attivati per generare nuovi nuclei policentrici e polifunzionali, uscendo dalle logiche di emergenza e settorialità a vantaggio dell’approccio strategico richiesto dagli ambiti complessi. La nuova modalità di interpretazione dei processi di rigenerazione urbana necessita di avere una panoramica strategica in cui inserirsi, per meglio incastrarsi con tutte le altre in un approccio unitario, combinando l’innovazione sociale con l’integrazione ed inclusione sociale, generando quartieri più salubri e interconnessi all’interno della città stessa, alimentando uno sviluppo urbano a carattere simultaneo e multidimensionale, superando la frammentazione e la dispersione che oggi caratterizzano queste tipologie di interventi. Ritengo ora necessario visionare due casi esplicativi di come il processo di rigenerazione urbana, se innestato in un più ampio intervento di policy strategico di riferimento legato all’integrazione e alla coesione sociale, prende forma attraverso progetti di quartiere che da un lato mirano a riqualificare l’area dal degrado fisico e dall’altro creare nuove opportunità di fruizione degli spazi pubblici, un’identità nuova partendo dalla partecipazione attiva nella costruzione di questa da parte della cittadinanza.

1 SUPERKILIEN, COPENAGHEN: SIMBOLO DEL MULTICULTURALISMO URBANO

“Superkilien” è un’opera molto particolare, realizzata nel 2012, rappresentante un parco urbano innovativo dal punto di vista di dispositivo identitario e catalizzatore dell’approccio multiculturalista che caratterizza da sempre il paese danese. Quest’opera è situata a nord del centro di Copenaghen, più precisamente nel quartiere più multietnico della città ovvero l’area di Nørrebro, il quale conta più di sessanta nazionalità diverse al suo interno, rendendo l’area particolarmente incline ad eventuali conflitti sociali, specie per l’appropriazione e gli usi degli spazi pubblici che il quartiere offre. L’obiettivo di questo intervento era quello di porre nuovamente il quartiere all’interno delle dinamiche relazionali della città, facendone risaltare le caratteristiche che da un lato se non governate possono portare a conflitti sociali negativi quali microcriminalità e degrado generalizzato, ovvero il forte grado di diversità etnica e sociale e di vivacità del tessuto economico variegato e l’offerta ampia di servizi e la mancanza di spazi comuni in cui ritrovarsi. Il progetto è nato come risposta ad un bisogno cittadino di spazi condivisi, concretizzatosi in un bando messo appunto tra Comune e associa-

zione Realdania, in cui l'integrazione e l'inclusione sociale erano i cardini previsti, proponendo un approccio community-based, attivando la cittadinanza intera sia attraverso tavoli di concertazione che con varie attività sul territorio di comunicazione e di coinvolgimento partecipativo. L'idea del parco urbano artificiale è stata quella di un utilizzo intensivo degli spazi pubblici costantemente contaminati dalle 60 diverse etnie che vi abitano, restituendo quindi una sorta di galleria surrealista di oggetti che le rappresentano e rappresentano anche di fatto il quartiere. Questa esplicita forma bidirezionale, unita alla differenziazione forte per tematiche e zone colorate, ha reso il progetto veicolo di una nuova identità non solo dell'area riqualificata ma nelle gerarchie relazionali con la città stessa, diventando un simbolico polo attrattivo basato su una nuova forma di integrazione chiara, flessibile e non più tradizionalista e ferma anche dal punto di vista architettonico. La nuova idea di traslocare in questa zona lineare di 750 metri per un'area di 3.300 metri quadrati, idealmente tutte le rappresentatività delle etnie presenti si è sviluppata in parti differenti, ove la scelta netta di identificarle con tre colori forti diversi non preclude comunque il senso di continuità dello spostamento:

- Piazza Rossa, è un grande spazio in cui sono state ripensate la mobilità dolce e il trasporto pubblico per meglio connettersi con il resto della città, creando una soluzione di continuità col tessuto precedente, innestando inoltre una forma di integrazione attraverso la possibilità di praticare sport all'aperto come thai boxing, un campo da basket e spazio per bici in stile tedesco;

- Mercato Nero, ovvero il luogo d'incontro per eccellenza in cui vengono prevista numerose possibili attività ludiche, dai giochi per bambini come il polipo giapponese, alla possibilità di giocare a scacchi bulgari, panchine tunisine ed attrezzature da tutto il mondo come la fontana marocchina, ideale luogo per rilassarsi e condividere il tempo assieme;

- Parco Verde, ossia la zona più a contatto con la natura e le attività di svago e relax. Questa striscia di terra, coadiuvata da movimenti di terra e avvallamenti, crea molto spazi gioco per i più piccoli ma anche per i più grandi, con l'allestimento nel fine settimana di zone a picnic.

La volontà di creare uno spazio di rappresentanza comune, figlio dell'incontro tra una grande diversità di etnie, ha ricostruito un'immagine nuova del quartiere e delle relazioni con il resto della città stessa, promuovendo attraverso l'arte pubblica urbana, gli spazi pubblici condivisi, una progettazione attenta e partecipata in tutto il proprio iter, una nuova concezione forte dell'apertura alla celebrazione delle diversità in un luogo comune unico.

2

UDINE, ESPERIENZA INCLUSIVA DEL PROCESSO DI RIGENERAZIONE URBANA:

Il progetto che qui riporto, è rappresentativo del nuovo approccio discusso in precedenza, dei processi di rigenerazione urbana in cui l'inclusione sociale rientra come tematica base su cui innestare una progettazione che dialoghi con le nuove istanze di socialità ma anche con le nuove forme del vivere urbano e il bisogno di responsabilità della cittadinanza come espressione della creazione di nuove identità contemporanee, in un quadro univoco che solo la pianificazione strategica può di fatto innescare. Qui infatti, nell'intervento proposto si intrecciano gli ambiti della rigenerazione urbana come processo, dinamiche di riuso e riqualificazione del parco edilizio esistente come forma di intervento, strategie di rinnovamento dei quartieri degradati a lungo termine inserite in logiche a scala maggiore dell'intervento stesso, l'inclusione e l'integrazione delle differenti etnie presenti, proponendo una nuova identità e rappresentazione dei territori. Il recupero quindi con conseguente nuova valenza pubblica delle due caserme "Osoppo" e "Piave", si inserisce in un contesto più ampio di rigenerazione che parte dai bisogni espressi della popolazione in merito a situazioni di degrado periferico urbano unito alla marginalizzazione sociale e alla presenza di popolazioni straniere nonché i conseguenti conflitti sociali che si possono presentare e la loro gestione. Le problematiche generali con cui si confronta questa città vanno dall'ancorata e fitta presenza di caserme ora dismesse e perciò in disuso, scollegate dal tessuto urbano e degradate, persistono solamente come identità territoriale dei tempi di guerra, crisi del comparto industriale e gestione delle dinamiche degli stranieri immigrati. Queste sono convogliate in alcune strategie che l'amministrazione pubblica intende perseguire che riguardano sicurezza urbana, inclusione sociale a tutti i livelli, specie della carriera migratoria, accessibilità, formazione sia professionale che scolastica e l'abitare come condizione generale, da attuare secondo strumenti il più possibile community-based, coinvolgendo la popolazione e rendendola consapevole del processo attivato. Le soluzioni proposte in entrambi i casi si basano su forme dell'abitare innovative people-centred, eterogeneità degli spazi per rompere il carattere omogeneo e chiuso dato dalla conformazione delle caserme stesse, avviando strategie di inclusione non solo attraverso la modifica dell'accessibilità ma riducendo la marginalità sociale proponendo luoghi di condivisione, servizi commerciali e opportunità lavorative innovative. Veniamo dunque ora nel dettaglio degli interventi per le singole aree:

- per la caserma "Osoppo" è stato previsto un processo di rigenerazione trasversale, che ha riguardato il riuso e recupero delle strutture interne, partendo dal recupero della piazza come simbolo identitario della zona e il giardino come luogo di svago e relax. Vengono previsti inoltre recupero delle strutture a nord dedicate a spazi formativi scolastici, a sud la demolizione di un edificio verrà sostituita con la costruzione di housing sociale e gli edifici ad ovest andranno rifunzionalizzati come spazi produttivi seguendo l'approccio del coworking sia artigianale che per studi professionali. L'housing sociale previsto si compone in maniera

eterogenea di co-housing con processi di integrazione con giovani migranti, residenze per anziani soli o in difficoltà, spazi per l'abitare temporaneo e orti comuni gestiti dagli abitanti, sperimentando una nuova offerta residenziale adattiva ed in linea con le forme dell'abitare odierno;

- la caserma "Piave" invece rientra in strategie di recupero dell'area storicamente più distaccata dalla città, ovvero la zona a sud della linea ferroviaria, in cui si prevedono strategie di recupero e nuova funzionalizzazione anche per la presenza di un ex comparto industriale nonché delle ville urbane di pregio presenti. Nello specifico il riuso della caserma è chiaramente rivolto all'inclusione ed integrazione dei migranti, attraverso la creazione di spazi comuni multifunzionali anche per la fruizione dei residenti, come il parco interno nel quale sono previsti l'innesto di particolari attrezzature per la formazione temporanei o spazi da utilizzare con la costruzione al centro di un hub di assistenza specifico, aumentando i servizi di zone per comprendere anche i bisogni dei migranti stessi, creando anche un sistema abitativo temporaneo e modulare per questi. Questi due interventi facenti parte di strategie più ampie di governo delle trasformazioni territoriali della città, sono il chiaro esempio di un modello riproducibile sia in specifiche zone che per parti di città stesse, ove sussistano tassi di degrado urbano, zone dismesse o quartieri multietnici, mettendo al centro gli interessi e i bisogni della popolazione.

3 BOLOGNA, APPROCCIO STRATEGICO ALLA RIGENERAZIONE DEL TESSUTO URBANO: IL CASO DI VILLA SALUS

Prima di affrontare nel merito il caso prescelto è bene definire in maniera accurata cosa vuol dire rigenerare a Bologna: questa città infatti è al momento l'unica in Italia capace di reinterpretare i suoi obiettivi delle trasformazioni urbane, in chiave sostenibile in cui l'innovazione sociale è uno dei punti cardine, basandosi su un orientamento strategico ben preciso che ha permesso alla città di sovrapporre simultaneamente processi come il Piano di Innovazione Urbana del 2016, in cui la dimensione fisica delle trasformazioni si unisce all'innovazione sociale, mettendo al centro i bisogni dei cittadini attraverso strumenti community-based e community-building espressi come nel caso particolare qui scelto. Villa Salus era in origine un ospedale nel centro di Bologna, negli anni abbandonato e preda del degrado urbano fino a quando l'amministrazione di concerto con l'Istituzione per l'Inclusione sociale e comunitaria "don Paolo Serra Zanetti" e altre 16 realtà locali tra cooperative, imprese sociali private, associazioni e poli universitari, hanno redatto una proposta di rigenerazione dell'area dell'ex polo ospedaliero e del parco adiacente "S.A.L.U.S. W Space" (Villa SALUS acronimo di "new Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming in the Metropolitan City of Bologna" per il bando europeo "Urban Innovative Action" del 2015, basato appunto sulle tre W ovvero welcoming, poiché si prevedono politiche di inclusione attiva legate ai migranti, welfare per quanto riguarda le politiche di innovazione sociale cardine strategico generale della

città e wellbeing riferito ai processi di rigenerazione urbana complessivi e di riqualificazione urbana dell'area. L'obiettivo quindi generale della trasformazione è il recupero dell'area e la rifunzionalità di questa dando nuova identità agli spazi pubblici interni, costruendo nuove relazioni con il contesto cittadino evitando fenomeni già avviati di segregazione ed uso improprio degli spazi, proponendo inoltre azioni trasversali atte a migliorare le condizioni generali dell'area sia economiche occupazionali, abitative che inclusive attraverso:

- la creazione di un centro polifunzionale per l'accoglienza dei migranti ma non solo, questo infatti dovrebbe poter essere utilizzato da tutta la cittadinanza poiché all'interno si prevedono spazi pubblici a verde, zona per il co-working e laboratori dell'artigianato ove si prevedono anche corsi di formazione specifici, un ristorante multietnico e social housing rivolto alla "fascia grigia" della popolazione per evitare la formazione di segregazione spaziale;

- evitare le logiche di solo assistenzialismo attraverso la promozione mirata di micro-imprenditorialità, sviluppo personalizzato e formazione specializzata;

- recupero, riordino delle strutture esistenti partendo dalla demolizione di alcune parti e il recupero ad uso abitativo temporaneo di altre, creando inoltre nuove socialità e identità del quartiere attraverso la forte territorializzazione degli spazi pubblici tramite progettazione partecipata;

- formazione di processi di community-building ovvero cittadinanza attiva che possa sostenere nel lungo periodo le azioni di manutenzione ordinaria degli spazi comuni, come per gli orti;

- creazione occupazionale sia attraverso l'auto-recupero di alcune parti che attraverso nuove forme di co-working e di corsi di formazione specializzati, sfruttando anche i laboratori artigianali previsti.

Questa tipologia di progetto ha in seno la vera sfida con cui ci dovremmo confrontare oggi, ovvero un progetto di questo calibro, promosso attraverso percorsi partecipativi, cittadinanza attiva, forme nuove dell'abitare, ripensamento degli spazi comuni, integrazione dei migranti attraverso politiche comuni per la cittadinanza ed infine creazione di opportunità lavorative particolari ed innovative, sia effettivamente meglio dei progetti frammentati, disuniti, non simultanei e talvolta ripetitivi che tradizionalmente caratterizzano i processi di rigenerazione urbana.

Le progettualità qui riportate sono, in maniera diversa, emblematiche per le soluzioni di innovazione sociale che apportano al tessuto urbano con cui si confrontano ma non solo, per come riescono ad innescare esternalità positive anche al di fuori dell'area in esame, grazie a politiche strategiche lungimiranti non settorializzate o frammentate, che generano, nel caso di Copenaghen nuove forme intrecciate di integrazione ed inclusione della diversità culturale in forme urbane apertamente artistiche, quasi da galleria surrealista, mentre nei casi di Udine e Bologna il riuso e la rifunzionalità permette di avviare processi di territorializzazione identitaria veicolando l'integrazione e

l'inclusione tessendo nuove relazioni in parti di città statiche, facendole rivivere attraverso forme di produzione di cittadinanza urbana innovative.

3.6 Linee guida strategiche per l'inclusione e l'integrazione dei migranti nel contesto urbano

In quest'ultima sezione cercherò di rappresentare le riflessioni critiche finora discusse e promosse attraverso la trattazione del fenomeno migratorio con questione urbana, delineando quelle che secondo me sono le linee guida che la pianificazione strategica deve perseguire per raggiungere un'inclusione e un'integrazione sociale urbana corretta. Queste due tematiche infatti sono estremamente correlate sia con lo spazio urbano, come abbiamo visto fonte primaria necessaria per la riappropriazione degli spazi e il simbolico cambio d'entità che i fenomeni migratori comportano, sia con lo spazio sociale, inteso come un ripensamento delle pratiche di convivenza civile e la costruzione di nuove comunità attive basate sul principio di diversità come risorsa, che con le politiche urbane in merito alle strategie attuabili per consentire uno sviluppo più omogeneo.

La metodologia proposta per la definizione di linee guida è essenzialmente calata su tre macro gruppi di politiche che convergono nel trattare come questione urbana la dimensione migratoria: politiche di sistema a scala nazionale, improntate principalmente sul proporre soluzioni indirizzate alle strategie di intervento, politiche sociali tra la scala nazionale e gli sviluppi locali, riguardanti l'aspetto processuale del sistema di accoglienza e successiva integrazione e politiche urbane, scendendo ancora di scala locale, sugli strumenti di governo delle trasformazioni fisiche e sociali.

1. POLITICHE DI SISTEMA

Queste si rendono particolarmente necessarie poiché come abbiamo già sottolineato in precedenza anche con i casi studio presentati si sottolinea la mancanza spesso di un quadro strategico di riferimento nei livelli sovra locali sia per quanto riguarda l'aspetto assistenzialista iniziale che per la seconda accoglienza, nonché ai livelli urbani per quanto riguarda la discrezionalità nelle scelte degli interventi. Le linee qui proposte vertono nel:

- promuovere un approccio strategico integrato a tutti i livelli decisionali per meglio coordinare strategicamente gli interventi trasversali, generando ricadute territoriali maggiori, simultaneità degli interventi, celerità ed evitando la sovrapposizione di misure simili;
- promuovere un nuovo modello di diffusione territoriale dei migranti, basato non più sull'accentramento in strutture poco idonee generando fenomeni di sovraffollamento, scarsa qualità dell'offerta di servizi, difficoltà gestio-

nale e dal lato della cittadinanza, un ingente flusso di persone fa accrescere percezioni distorte sul numero reale effettivo, alimentando una strumentalizzazione politica malsana;

- promuovere interventi atti a ricostruire il welfare sociale e soprattutto la mobilità sociale sia dei migranti che della popolazione autoctona, in modo tale da evitare la formazione di segregazione spaziale ma soprattutto sociale, specie nei quartieri più degradati ove spesso si presentano elementi come forte concentrazione etnica, microcriminalità, degrado fisico e urbano dell'area e servizi ridotti e malfunzionanti, aumentandone l'esclusione dal resto della città stessa;

- promuovere sinergie nel campo economico tali da bypassare le logiche del migrante economico non tutelato, discriminato a parità di lavoro con salari minori, sfruttato in maniera irregolare dato il suo status, a cominciare dallo spezzare la catena dei caporalati agricoli, regolamentando un settore che finora si è politicamente sempre evitato di affrontare in maniera decisa.

2. POLITICHE SOCIALI

L'attenzione verso le dinamiche sociali deriva dalla natura intrinseca della dimensione migratoria e anche dalla situazione storica in cui versa il nostro paese in materia di welfare sociale e di accessibilità ai servizi notoriamente scarsi, nonché la stagione della decentralizzazione delle competenze a vantaggio delle regioni con conseguente chiusura dei rubinetti ai livelli locali, ha permesso lo strutturarsi come ruolo di punta del terzo settore, il quale oggi sta mutando in base sia alle nuove politiche per le imprese sociali e alle nuove necessità della cosiddetta "fascia grigia" della popolazione sempre più numerosa e composta anche da migranti ai vari stadi della propria carriera migratoria. Le linee strategiche quindi che si prevedono sono il risultato delle criticità riscontrate sia al livello di sistema di accoglienza che nei contesti urbani e si sviluppano nel:

- promuovere un nuovo modello di seconda accoglienza meno volontario ed assistenziale, superando le logiche emergenziali, diffuso in tutto il territorio in maniera capillare, eliminando di fatto il ricorso ai CAS (Centri di Accoglienza Straordinari), coinvolgendo di più le amministrazioni nelle decisioni politiche e nelle azioni di insediamento da parte della Prefettura, riducendo le tempistiche per le decisioni sulle domande presentate, rivendendo i canali ordinari di entrata e riducendo il tempo legato ad interventi di assistenzialismo a vantaggio dell'integrazione;

- promuovere maggior cooperazione tra le realtà territoriali e il terzo settore che tutt'oggi rappresenta il vero perno sia dell'assistenzialismo che dell'integrazione effettiva nel tessuto sociale urbano, evitando logiche ed azioni settoriali, favorendone lo sviluppo trasversale concordato attraverso forme di coordinamento inclusive a vari livelli con tutti gli stakeholders;

- promuovere l'innovazione sociale in tutti i settori, incentivando una nuova mentalità nell'approccio a qualsiasi

tipo di questione, ponendo i bisogni reali della cittadinanza al centro e al contempo responsabilizzandola sia dal punto di vista del bene comune, come gli spazi pubblici, gli orti comuni, sia nel creare nuove identità e socialità che troppo spesso ormai tendono ad essere escluse;

- promuovere un vero processo migratorio sistemico, integrato in ogni sua fase, meno legato all'assistenzialismo e ad azioni specifiche solo per la dimensione migratoria ma che, fin da subito incoraggi forme di riappropriazione autonoma e percezione gerarchica di se stessi nei confronti della società ospitante, diventando da subito una risorsa e non un continuo soggetto estraneo "da mantenere".

3. POLITICHE URBANE

Venendo dunque alla scala urbana, si rende necessario come dai casi studio presentati, analizzare bene i contesti urbani e le loro trasformazioni sia attuali che storiche, le quali hanno permesso o meno lo sviluppo odierno ma soprattutto ne hanno costruito la capacità di essere antifragili e resilienti ai nuovi cambiamenti a scala globale. Gli indirizzi per le tematiche prettamente urbane per la dimensione migratoria si basano nel:

- promuovere l'utilizzo di strumenti urbani efficaci, trasversali e multidimensionali come i processi di rigenerazione urbana, modificando però l'approccio più territoriale a favore di quello people-centred, ovvero ponendo al centro i bisogni e le trasformazioni della cittadinanza, facilitando l'innovazione sociale;

- promuovere nuove forme dell'abitare innovative e contemporanee, che rispecchino le reali necessità di una sempre più ampia fascia di popolazione chiusa tra mercati immobiliari che generano troppa pressione sul reddito, politiche nazionali di scarsa qualità, indirizzate al solo incentivare la casa di proprietà e l'edilizia pubblica in continua discesa sia per motivi finanziari che di reale intenzione di riformarla, attraverso l'inclusione di nuovi attori come le imprese sociali private, le fondazioni private, cooperative e così via;

- promuovere nuove socialità e identità territoriali, partendo appunto dai quartieri con maggior concentrazione di migranti, degrado urbano e scarsa mobilità sociale, riappropriandosi in maniera comune degli spazi pubblici, restituendo ai luoghi stessi una ritrovata forma e associazione, ricostituendo legami sia all'interno che all'esterno dell'area d'intervento;

- promuovere soluzioni integrate inserite in un contesto strategico cittadino per favorire la simultaneità delle azioni dei diversi processi di rigenerazione, ampliandone i risvolti territoriali, focalizzandosi nelle aree più inclini a fenomeni di segregazione spaziale e sociale, marginalità ed esclusione sociale, evitando azioni preferenziali per i migranti, focalizzandosi sul miglioramento delle condizioni urbane generali e nei rapporti tra uomo e luoghi.

Conclusioni

La trattazione della tematica migratoria attraverso il punto di vista urbano, mi ha portato nella riflessione critica ad affrontare questioni particolarmente spinose con cui il fenomeno migratorio si confronta oggi in maniera sempre più radicata, ovvero la povertà urbana, la segregazione spaziale e sociale nonché il disagio abitativo e come questo ormai si identifichi con una buona parte degli immigrati ad uno stadio avanzato della propria carriera migratoria. Le linee guida strategiche sono quindi frutto di un passaggio mentale partito dalla ricostruzione del fenomeno tramite l'iniziale analisi delle componenti intrinseche globali, sia qualitative che quantitative, verificandone l'effettivo sviluppo nelle global cities, misurandone opportunità e sfide, tenendo conto dei vari modelli d'integrazione che si susseguono a scala mondiale, proseguendo con l'identificazione delle problematiche nazionali che inevitabilmente producono pressioni nel contesto locale, sia a livello sociale che soprattutto come abbiamo visto, un problema di governo del territorio. I contesti urbani analizzati quali Padova e Brescia, hanno evidenziato come le problematiche dei flussi migratori rientrano in logiche ben più ampie, di fatti si sono innestati su tessuti urbani con problematiche già presenti sia di disagio abitativo che di disagio sociale dovuto a fenomeni di microcriminalità, spaccio, prostituzione degrado urbano degli edifici, scarse relazioni con il resto della città e soprattutto un'identità fortemente negativa che, da un lato ha fatto sì che il "diverso" potesse trovarne iniziale appoggio, dall'altro ha permesso che fenomeni di segregazione spaziale già avviati e percezione distorta e negativa dell'ambiente, producessero segregazione sociale e concentrazione etnica. Il carattere urbano di questi fenomeni migratori emerge quindi con forza negli spazi non governati del territorio, producendo trasformazioni sociali che sfruttano le caratteristiche del tessuto urbano stesso, modificandone a piacimento il contesto. La riappropriazione dei luoghi, le nuove identità territoriali, gli usi differenti degli spazi e gli stili di vita diversi, generano nuove percezioni del carattere urbano in cui la dimensione migratoria sembra si adatti meglio e ne tragga vantaggio per il proprio sviluppo comunitario. La mancanza di strategie a lungo termine basate effettivamente sulle necessità delle aree in questione nonché la scarsa competenza amministrativa che tendenzialmente ha sempre lasciato le trasformazioni sociali ed economiche incontrollate, ha di fatto accentuato nell'arco temporale di vent'anni la percezione che l'immigrazione avesse prodotto quel degrado generale, facendo ricorrere poi le amministrazioni successive a logiche emergenziali, coatte, repressive e molto spesso settoriali, figlie di un'incomprensione intrinseca delle componenti urbane e delle loro trasformazioni, tale da manifestarsi in risposte strumentalizzate riferite a logiche di ordine pubblico o a politiche di dispersione del fenomeno migratorio. L'ultimo tassello necessario quindi per la costruzione di queste linee strategiche di intervento, è stata l'analisi e la comprensione di un nuovo approccio territoriale basato non più sul tessuto urbano edilizio come principale aspetto del rinnovamento e risoluzione dei quartieri più problematici ma

un approccio strategico univoco sia per la città che per le singole rigenerazioni, le quali sono chiamate a focalizzarsi come punti cardine attraverso approcci people-centred, intrecciandosi alle logiche di innovazione sociale, cercando di rispondere e a confrontarsi sulle trasformazioni dei problemi urbani stessi. Le mutazioni del contesto sociale sia a livello globale che soprattutto locale, impongono un ripensamento delle logiche strutturanti le città stesse, in cui oggi il fenomeno migratorio ne amplifica esponenzialmente i limiti interni ed esterni dei sistemi relazionali che le compongono, allo stesso tempo, propone nuovi modelli strutturali e strategici volti a creare nuove situazioni e concetti dell'integrazione spaziale e sociale. La volontà di questo lavoro è stata dunque quella di riuscire a dare un contributo differente, uno sguardo urbano complesso, che potesse proporre una vision strategica in grado di sfruttare e canalizzare le possibilità di governo della dimensione migratoria che l'approccio urbano consente di sviluppare attraverso, ancora una volta, un nuovo significato di città.

Bibliografia

- Alietti A., Agustoni A. (2013), *Integrazione, casa e immigrazione Esperienze e prospettive in Europa, Italia e Lombardia*, Quaderno 2 ISMU, Milano
- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Febbraio 2016
- Ambrosini M. (2011bis), *Sociologia delle Migrazioni*, Bologna: il Mulino
- ANCI, CARITAS ITALIANA, CITTÀLIA, FONDAZIONE MIGRANTES, SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR, UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, Ottobre 2016
- Arduino, G. F., Canuto C., (2017), *L'accoglienza dei migranti in Sicilia : proposta di un sistema innovativo Hot-spot-Hub per Pozzallo*, Tesi di Laurea Magistrale, Torino, Politecnico di Torino, Relatore: Francesca De Filippi, Carlo Ostorero, 2016-2017
- Attili G., (2007), *Rappresentare la città dei migranti : storie di vita e pianificazione urbana*, Milano: Jaca Book
- Balbo M., (2009), *Social and Spatial Inclusion of International Migrants: local responses to a global process*, SSIIM Paper Series, 1, pp. 5-21
- Bidussa D., Polizzi E., (2017), *Agenda Milano Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, Febbraio 2017
- Blečić I., Cecchini A, (2017), *“Più che resilienza, antifragilità”*, *Ecoscienza*, 5, pp. 58-59
- Blečić I., Cecchini A, (2015), *Verso una Pianificazione Antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, Milano: FrancoAngeli
- Bonomi, (1996) *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel nord Italia*, Torino: Einaudi
- Bovo S., Bunino M., Tulumen Z., (2017), *Settle inTo : strategie inclusive per i nuovi abitanti*, Tesi di Laurea Magistrale, Torino, Politecnico di Torino, Relatore: Alessandro Armando, Isabella Maria Lami, Alessandro De Magistris, 2016-2017
- Briata P., (2014) *Spazio urbano e immigrazione in Italia. Esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Milano: FrancoAngeli
- Brivio A., (2013) *La città che esclude. Immigrazione e appropriazione dello spazio pubblico a Milano*, *Antropologia - Migrazioni e asilo politico*, 13, pp. 39 - 62
- Cancellieri A, Ostanel E., (2015), *The struggle for public space. The hypervisibility of migrants in the Italian urban landscape*, *City*, vol. 19, n. 4, pp. 499-509
- Caritas e Migrantes, *XXV Rapporto Immigrazione 2015*, 2016
- CITTÀLIA, *I volti dell'Integrazione Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di*

inclusione dei rifugiati in Italia, Giugno 2010

- Cohen S., (1973) *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, Londra: MacGibbon and Kee Ltd
- Conti C., La Varra G., Petriccione L., Tubaro G., (2017) *Esperienze inclusive di rigenerazione urbana: caserme dismesse nella periferia di Udine*, *TECHNE*, 14, pp. 188 - 199
- Corte dei Conti, *LA GESTIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI DI “SECONDA ACCOGLIENZA” IN FAVORE DI STRANIERI (2014-2015)*, Deliberazione 29 dicembre 2016, n. 19/2016/G
- Dal Lago A. (1999) *Non-Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano: Feltrinelli
- De Maria M., Lagravinese R., (2015), *Il disagio abitativo dei migranti in Italia. Best practices per una società migliore*, Progetto FEI – 2013 – Azione 10, “Migrovillage: dal ghetto all'integrazione”
- De Vita G. E., Oppido S., (2016), *Società multiculturale e città inclusive. Buone pratiche di integrazione per la costruzione dell'equità urbana*, Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU CAMBIAMENTI. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica a servizio del paese, Catania, 16-18 Giugno 2016
- Ellen I., Turner M., (1997), “*Does Neighbourhood Matter? Assessing Recent Evidence*”, *Housing Policy Debate*, vol. 8, n. 4, pp. 833-866.
- Esipova N., Ray J., Pugliese, A., (2017) *Number of Potential Migrants Worldwide Tops 700 Million*, Gallup News, Giugno 2017
- EUROCITIES, *Refugee reception and integration in cities*, Aprile 2016
- European Migration Network, *Immigrati e rifugiati Normativa, istituzioni e competenze*, V Rapporto EMN Italia, Maggio 2012
- Faiella F., Mantovan C., (2011) *Il ghetto disperso. Pratiche di desegregazione e politiche abitative*, Padova: CLEUP
- FIERI Rapporti di Ricerca, *Politiche urbane, sicurezza, discorso pubblico e inclusione degli immigrati. Città italiane e immigrazione*, (a cura di) Tiziana Caponio, Dicembre 2009
- FIERI Rapporti di Ricerca, *IL DISAGIO ABITATIVO DEGLI IMMIGRATI: LE RISPOSTE DELL'HOUSING SOCIALE*, (a cura di) Ponzio I., 2010
- FIERI Rapporti di Ricerca, *DALL'AMMISSIONE ALL'INCLUSIONE: VERSO UN APPROCCIO INTEGRATO? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Settembre 2013
- Fincher R., Iveson K., Leitner H., Preston V., (2014) *Planning in the multicultural city: Celebrating diversity or reinforcing difference?*, *ELSEVIER - Progress in Planning*, 92, pp. 1-55
- Fregolent L., Savino M., (2014) *Città e politiche in tempi di crisi*, Milano: FrancoAngeli
- Genovese C., Mela A., Novascone R., (2018) *Sport, migrazioni, capitale sociale*, in: Bodonio P., Dansero E., Ge-

nova C., *La città e lo sport: Torino 2015 e oltre*, cap. 9, Milano: FrancoAngeli

- Guerzoni M., (2010) *Le città degli altri: spazio pubblico e vita urbana nelle città dei migranti*, Ferrara: Urban Center Bologna
- Ghizzi Gola E., (2015) *L'accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia. Aspetti giuridici e sociologici*, ADIR - L'altro diritto
- HABITAT III ISSUES PAPERS 2, *MIGRATION AND REFUGEES IN URBAN AREAS*, Giugno 2015
- Heildeberg Institute for International Conflict Research, *CONFLICT BAROMETER 2016, 2017*
- Jacobs J., (1971), *L'economia delle città*, Milano: Garzanti
- Jacobs J., (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House
- Il Sole 24 Ore, *Periferie, ecco i 24 accordi di riqualificazione*, Marzo 2017
- Institute for Urban Strategy The Mori Foundation, *Global Power City Index 2017*, Ottobre 2017
- International Organization for Migration, *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, 2015
- Lefebvre H., (trad. 1970) *Il diritto alla città*, Padova
- Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Ottobre 2015
- Ministero dell'Interno, *Piano Nazionale d'Integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale*, Ottobre 2017
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Novembre 2015
- Ministero dell'Interno, *ROADMAP ITALIANA*, Settembre 2015
- Medici Senza Frontiere, *Fuori Campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, Marzo 2016
- Mela A., Novascone R., (2017), *Il ruolo degli spazi urbani nella carriera migratoria dei richiedenti asilo nella Città Metropolitana di Torino: una possibile tipologia*, Fuori Luogo, n.2
- Novak C., (2006), *Viaggio attraverso i quartieri d'immigrazione: quattro pagine di storia di Milano*, Tracce e Segni, pp. 31-43
- Ostanel E., 2012, *"Cittadinanze dimezzate": il governo dell'immigrazione tra politiche e pratiche*, Planum The journal of Urbanism, 25, pp. 1-6
- Oxfam Briefing Paper, *La Lotteria dell'accoglienza in Italia. Il sistema dell'emergenza permanente*, Novembre 2017
- Paone S., (2010), *La città fra marginalità ed esclusione sociale*, SocietàMutamentoPolitica, vol. 1, n. 2, pp. 153-164
- Parenzan R., (2009) *Intrusi Vuoto comunitario e nuovi cittadini*, Verona: Ombre Corte Edizioni

- Pultrone G., (2017), *La rigenerazione urbana come occasione di innovazione sociale e progettualità creative nelle periferie*, *TECHNE*, 14, pp. 139-146
- Putnam R. D., (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna: il Mulino
- Rete Europea Migrazioni EMN, *Glossario EMN Migrazione e Asilo*, Giugno 2011
- Sennett R., (1999) *L' uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano: Feltrinelli
- Sennett R., (2018) *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano: Feltrinelli
- Social Housing Good Practices, *Il Social Housing e i nuovi bisogni abitativi*, Luglio 2014
- SPRAR, *RAPPORTO ANNUALE SPRAR. SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI*, Atlante SPRAR 2016, Aprile 2017
- Suprano A., (2016) *Il sistema di accoglienza in Italia Un cammino verso l'integrazione?* ADIR - L'altro diritto
- Taleb N. M., (2013) *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Milano: il Saggiatore
- Tommaso F. Giupponi (2017) *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, Istituzioni del Federalismo *Rivista di studi giuridici e politici*, 1, pp. 5-30
- UN DESA, *World Urbanization Prospects 2014*, 2014
- UN DESA, *International Migration Policies: Government Views and Priorities*, 2013
- UNDP, *Sustainable Development Goals*, 2015
- UNHCR, *GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2016*, Maggio 2017
- UNHCR, *ASYLUM TRENDS IN 2016*, Giugno 2017
- UN HABITAT, *Urbanization and Development: Emerging Futures*, World Cities Report 2016, 2016
- Valli C., (2010), *Modelli di Segregazione. Concentrazione fisica ed Esclusione sociale In due quartieri multietnici di Milano e Stoccolma*, Tesi di Laurea Magistrale, Milano, Politecnico di Milano, Relatore: Prof. Costanzo Ranci Ortigosa, 2009-2010
- Wilson W. J., (1987), *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- World Economic Forum, *Migration and Its Impact on Cities*, 2015

Sitografia

- Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat>, data ultimo accesso: 12/02/2018

- Gallup News

<https://www.gallup.com/home.aspx>, data ultimo accesso: 12/02/2018

- Il Sole 24 Ore

<http://www.ilsole24ore.com>, data ultimo accesso: 04/06/2018

- Migration Data Portal

https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2017, data ultimo accesso: 30/05/2018

- Ministero dell'Interno

<http://www.interno.gov.it/it>, data ultimo accesso: 04/06/2018

- UN DESA

<https://www.un.org/development/desa/en>, data ultimo accesso: 30/05/2018

- Uppsala Conflict Data Program

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/about-ucdp>, data ultimo accesso: 20/12/2017

- Urban Innovative Action

<http://www.uia-initiative.eu/en>, data ultimo accesso: 30/05/2018

