La partecipazione dei migranti nella costruzione di policies locali

Riflessioni a partire da una ricerca europea

Carla Dessi, Eliana Gabellini, Fulvia D'Incerti, | 05 dicembre 2022

Il contesto della ricerca

La ricerca condotta si inserisce all'interno del progetto SHAPE (*SHaring Actions for Participation and Empowerment of migrant communities and LAs*) finanziato nell'ambito del Fondo Europeo AMIF 2020 (*Transnational Actions on Asylum, Migration and Integration*) e con l'obiettivo generale di promuovere la partecipazione dei migranti/delle comunità migranti e delle persone con background migratorio nella costruzione e implementazione di politiche a vari livelli, dal locale, al nazionale, all'Europeo. Diverse le azioni previste che possono essere sintetizzate in:

- **Conduzione di una "background analysis"**, ovvero raccolta e analisi di dati a livello nazionale e locale in merito alle *policies* o misure/interventi esistenti rivolte alla promozione della partecipazione di persone con background migratorio alle politiche locali e realizzazione di una ricerca qualitativa attraverso il coinvolgimento di cittadini di origine straniera e di referenti delle autorità locali;
- **Capacity building per le autorità locali**: realizzazione di moduli formativi partecipati con la finalità di costruire un linguaggio comune su temi quali la governance democratica, i processi di integrazione, gli strumenti di partecipazione attiva per i cittadini di origine straniera;
- **Capacity building per cittadini e comunità di origine straniera**: realizzazione di moduli formativi e workshop pratici finalizzati a promuovere un maggior coinvolgimento dei cittadini di origine straniera e della società civile nella costruzione attiva e propositiva di interventi a livello locale;
- **Pilot projects**: lancio in tutti i paesi partner di "Call for ideas" finalizzate all'attivazione di gruppi di lavoro di cittadini migranti impegnati nella costruzione di proposte di intervento da sperimentarsi a livello locale.
- **Comunicazione e sensibilizzazione:** azione trasversale finalizzata alla diffusione di messaggi orientati alla promozione della consapevolezza su diritti e pari opportunità nell'accesso ai servizi.

Il progetto, tutt'ora in corso e in chiusura nel dicembre 2023, vede il coinvolgimento di un partenariato composto da enti e organizzazioni, prevalentemente no-profit, in rappresentanza di cinque paesi europei (Croazia, Germania, Italia, Portogallo e Ungheria) con capofila ALDA – "*European Association for Local Democracy*"[note]Questi gli enti e le organizzazioni coinvolte: We World – Gvc Onlus (Italia), Artemisszio Alapitvany (Ungheria), Municipio de Lousada e Rightchallenge (Portogallo), Isusovacka Sluzba Za Izbjeglice (Croazia), Furderverein der LAKA - Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen in Baden - Wurttemberg e.V., Landeshauptstadt Stuttgart (Germania), CoNNGI, Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane (Italia).[/note]. Un partenariato, dunque, composito e in rappresentanza di paesi con similarità e differenze dal punto di vista storico in merito alla familiarità con i flussi migratori:

- La **Croazia,** nazione prevalentemente di emigranti che, nonostante le statistiche più recenti mostrino significativi cambiamenti nell'evoluzione di questo fenomeno, continua ad essere una "paese di transito" dove solo una minoranza di coloro che attraversano questo paese, provenendo da varie rotte migratorie, sceglie di fermarsi;
- La **Germania,** con una lunga storia di accoglienza di flussi migratori cominciata già da fine '800. Diretta testimone negli anni '90 della riorganizzazione degli equilibri politici dovuti al crollo dell'Unione sovietica e allo scioglimento dell'ex Jugoslavia ha, nell'ultimo decennio, aperto ai flussi migratori creatisi a seguito della cosiddetta "primavera araba" e della guerra civile in Siria;
- L'**Ungheria,** nazione nota per i flussi "da" e non "verso" il proprio paese ma che, ciò nonostante, a partire dal 1990 ha cominciato ad attrarre più migranti verso i propri confini nazionali, in particolar modo dai paesi limitrofi e dalla Cina e che, con la crisi del 2015, registra un incremento esponenziale del numero di richiedenti protezione internazionale e di

migranti economici;

- L'**Italia,** nazione prevalentemente di emigranti fino ai decenni del boom economico post seconda Guerra Mondiale che, a partire in particolar modo dagli anni '80 comincia a sperimentare l'arrivo di cittadini stranieri da vari paesi del mondo, in primis dal Nord Africa, Filippine e Est Europa per poi assurgere, in particolare negli ultimi decenni e grazie alla sua posizione geografica che la colloca in mezzo al Mediterraneo e al confine dell'Europa occidentale, a un ruolo di frontiera nell'accoglienza dei vari flussi migratori;
- Il **Portogallo,** con una storia relativamente recente in termini di flussi migratori e, conseguentemente, con ancora pochi dati e statistiche a disposizione a tratteggiarne l'evoluzione del fenomeno.

Nonostante contesti comunque così diversi, la ricerca condotta ha reso possibile evidenziare alcuni elementi di trasversalità nella promozione di policies rivolte al miglioramento dell'integrazione dei migranti e ad una loro maggiore partecipazione alla vita pubblica. Riportiamo di seguito le principali questioni emerse relativamente a quanto raccolto attraverso la "background analysis", ovvero l'analisi documentale e la ricerca qualitativa che ha visto il coinvolgimento in ciascun paese partner di referenti di autorità locali e cittadini con background migratorio[note]Focus della ricerca è stato in particolar modo quello di evidenziare le potenzialità e i limiti nello sviluppo di strumenti partecipativi tramite cui i soggetti con background migratorio possano concorrere all'elaborazione di politiche connesse alla salute, istruzione e formazione, lavoro e accesso alla casa con un'attenzione trasversale alle politiche di genere. Per ulteriori approfondimenti si rimanda ai seguenti articoli: *SHape. The society we want;* e *In Italia le persone con background migratorio si sentono estromesse dalla discussione pubblica e provano sfiducia verso le istituzioni*[/note].

1. L'importanza dei dati

Temi connessi a migrazione e immigrazione spesso risultano marginali nell'ampio spettro delle priorità politiche anche a causa della mancanza di dati statistici aggiornati che lasciano spazio a visioni distorte e pregiudizi difficili da rimuovere. Dati aggiornati, sia quantitativi che qualitativi, è stato ampiamente riconosciuto che possono sicuramente contribuire ad una migliore conoscenza in merito a questo fenomeno dando la giusta visibilità a quelle sfide che i nostri paesi devono quotidianamente affrontare costruendo le basi per una migliore comprensione delle esigenze dei cittadini di origine straniera e implementazione di *policies* rivolte ad una loro integrazione.

2. Una questione di sensibilizzazione: l'importanza di lavorare nella direzione di un cambiamento della percezione in merito ai cittadini di origine straniera

Coerentemente con gli studi di Bennet[note]Bennet, M. (2017), "Development model of intercultural sensitivity", in Kim Y (ed), *International encyclopedia of intercultural communication*, Wiley.[/note], è possibile collocare le realtà territoriali intercettate dal lavoro di ricerca a differenti stadi di evoluzione del "modello dinamico di sensibilità interculturale":

- nel caso di Ungheria e Croazia gli intervistati coinvolti ritengono che la sensibilità interculturale della società di appartenenza si trovi in una condizione "etnocentrica respingente", ovvero il fenomeno migratorio viene vissuto negativamente e i servizi non garantiscono pari opportunità di accesso e sostegno alle comunità straniere;
- relativamente alla situazione italiana, gli intervistati riconoscono di trovarsi in una fase intermedia, dove, seppur la diversità culturale registri ancora un'accezione negativa, sono stati fatti dei passi avanti negli anni in termini di riconoscimento pubblico e tutela dei diritti;
- in Germania e Portogallo la sensibilità interculturale viene riportata come maggiormente orientata verso l'accettazione riconoscendo la presenza di buone condizioni di integrazione e politiche culturalmente sensibili.

Nonostante e proprio per tali differenti percezioni, la **sensibilizzazione** è, tuttavia, il primo tema riconosciuto trasversalmente in tutti i contesti nazionali dei paesi partner e considerato come punto di partenza essenziale per trattare la questione della partecipazione: **per questo motivo viene condivisa la necessità di attivare in tutti i contesti locali campagne di sensibilizzazione alla cittadinanza per contrastare fenomeni, comunque sempre presenti a vari livelli, di discriminazione e razzismo.**

3. Una partecipazione difficile senza un pieno e garantito accesso ai servizi

È prematuro parlare di partecipazione nel momento in cui un pieno accesso ai servizi risulta essere garantito solo parzialmente, a partire da una prima criticità trasversale che riguarda il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, spesso soggetti a ritardi, rallentamenti e dinieghi. Rispetto ai temi esplorati dalla ricerca vengono, inoltre, trasversalmente identificate le seguenti aree di miglioramento:

- rispetto al tema “istruzione” tutti gli intervistati dei paesi partner evidenziano una formazione linguistica carente e in molti casi programmi e approcci educativi nazionali “etnocentrici” e poco inclusivi;
- per quanto concerne l’ambito lavorativo emerge sicuramente la necessità di lavorare sull’informazione relativa ai diritti sul lavoro nell’ottica di ridurre fenomeni di sfruttamento e discriminazione;
- rispetto al settore sanitario si riconosce come essenziale il garantire una conoscenza del diritto alla salute e delle modalità di accesso e fruizione dei servizi;
- infine, sulla questione abitativa gli intervistati mettono in luce due condizioni di svantaggio che si intersecano: la discriminazione nell’accesso al mercato privato e la carenza di alloggi a prezzi calmierati e soluzioni di *housing*

Occorre, inoltre, ripensare i metodi di comunicazione e orientare il lavoro degli operatori dei servizi attraverso una formazione sulle competenze interculturali e linguistiche. In particolare, questa è stata una riflessione portata avanti dai partecipanti di Italia, Portogallo e Germania, in quanto in tali contesti, seppur presenti linee di attività rivolte specificatamente a stranieri, spesso i servizi non sono preparati a gestire la diversità. Viene dunque richiesto un percorso che permetta agli operatori di imparare a riconoscere codici culturali differenti. L’obiettivo è di evitare fraintendimenti rispetto ai bisogni e alle aspettative, dove altrimenti gli esiti potrebbero essere rispettivamente interventi inefficaci, allontanamento di potenziali utenti e diffusa mancanza di fiducia nei confronti delle istituzioni.

4. Diritto al voto e rappresentanza nell’ambito politiche e nei settori del policy-making

Il diritto al voto viene identificato in particolar modo dagli intervistati di Germania, Italia e Portogallo come principale bisogno e condizione necessaria al raggiungimento di pari diritti civili e politici. L'accesso a questo diritto rappresenta, di comune accordo a tutti gli intervistati, il principale strumento per incentivare una maggior partecipazione delle persone con background migratorio ai processi decisionali. Occorre, tuttavia, ancora lavorare in questa direzione alla luce delle numerose limitazioni e restrizioni di tipo legislativo/ amministrativo, *in primis* l’acquisizione della cittadinanza. Un elemento chiave riconosciuto da tutti gli intervistati dei paesi partner nell'ambito della partecipazione è, parallelamente, la rappresentanza. Se per Ungheria e Croazia, per motivi connessi all’assetto politico, emerge che la rappresentanza è interesse nel mondo del privato sociale, negli altri paesi un obiettivo fissato da diverse amministrazioni comunali è quello di aumentare la presenza di persone con background migratorio nelle istituzioni, anche per ristabilire la fiducia e costruire connessioni con le comunità del territorio. Viene, infatti, condiviso dalla maggior parte delle persone intervistate che il coinvolgimento delle persone di origine straniera nei processi di policy-making permette una maggiore comprensione delle difficoltà e barriere che un migrante affronta e lo sviluppo di soluzioni innovative.

5. In sintesi, la necessità di un approccio sistematico e strutturato

Se molteplici livelli e vari enti e organizzazioni sono coinvolti nella costruzione e implementazione di policies rivolte all’integrazione dei cittadini di origine straniera va considerato che è per lo più assente o insufficiente un coordinamento, spesso relegato nelle mani di volontari o lasciato ad azioni spontanee da parte di alcune organizzazioni. È quanto mai importante promuovere una strategia sistematica al fine di meglio gestire le interdipendenze e connessioni tra i diversi livelli di integrazione che occorre sviluppare. Ciò suggerisce l’adozione di un approccio strategico di rete dove i centri nevralgici che promuovono l’integrazione dei cittadini di origine straniera costruiscono ponti e alimentano connessioni tra migranti, associazioni di migranti e altre istituzioni governative. La sola funzione consultiva, seppur rappresenti uno step fondamentale per l’ascolto dei bisogni delle comunità migranti, non risulta essere più sufficiente secondo le persone con background migratorio intervistate: **è essenziale quindi strutturare dei meccanismi di compartecipazione e collaborazione effettiva nella programmazione e implementazione di *policies* locali.** Nella quasi totalità dei report dei paesi partner emerge come area di lavoro futura il tema del **capacity building dell'associazionismo migrante**: nell'ottica di poter accentuare e valorizzare la partecipazione degli stranieri viene da sé che una maggior robustezza della struttura e il miglioramento/sviluppo delle capacità organizzative di questi attori contribuirebbe positivamente ad una maggiore ed efficace partecipazione nei processi di *policy-making*.